

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

Année 1928 - N° 1

La Commune Mixte d'Algérie



THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 18 janvier 1928

par

CHAMP Maxime

Né à Constantine, le 8 Décembre 1900

Jury

MM. MILLIOT

BIENVENUE

DUPOND

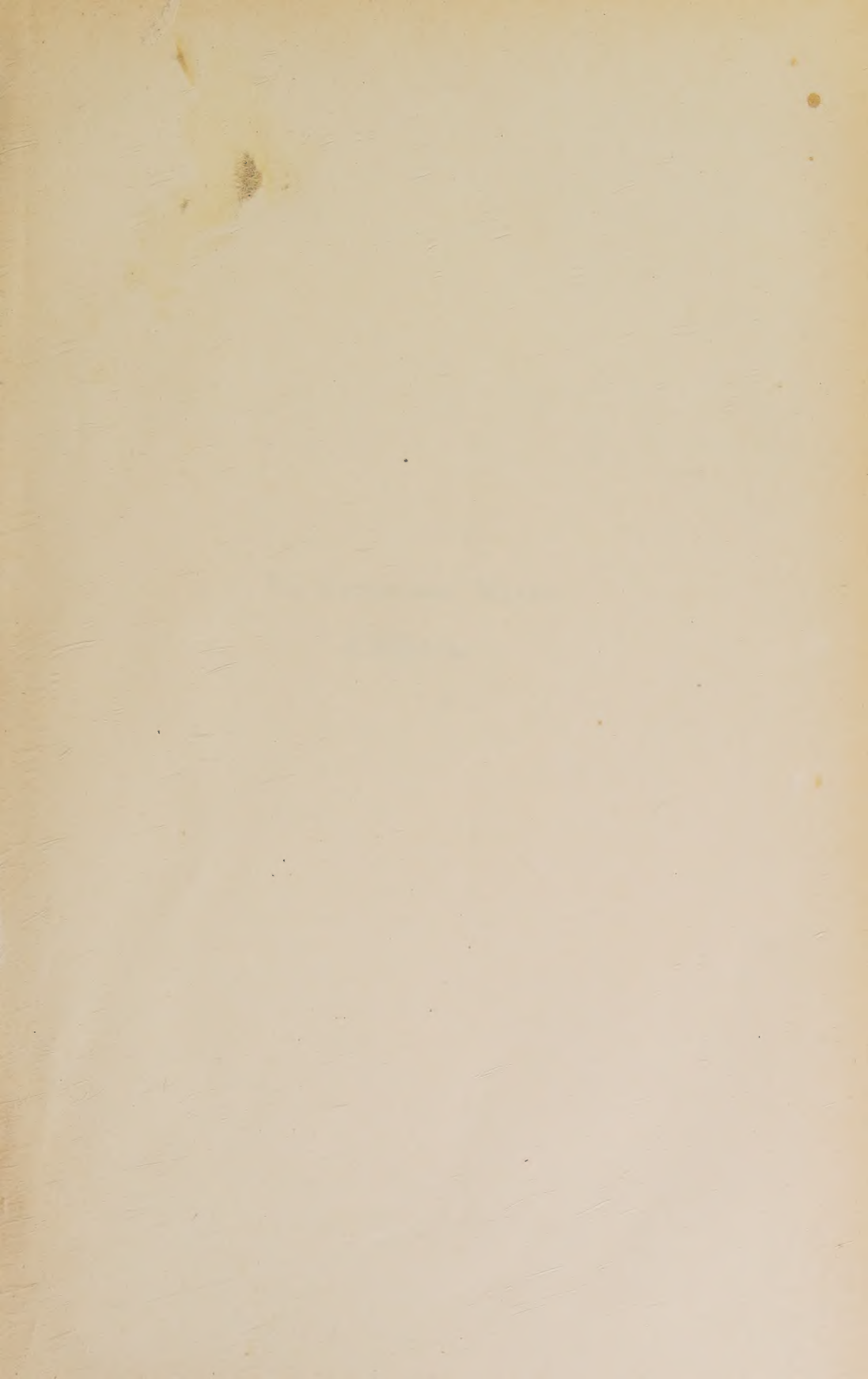
Président

Assesseurs

1928

Imprimerie "MINERVA" 5, rue Clauzel, Alger

*Thèse Alger
1928*



**La Commune Mixte
d'Algérie**

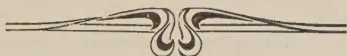


Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ D'ALGER
FACULTÉ DE DROIT

Année 1928 - N° 1

a Commune Mixte d'Algérie



THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 18 janvier 1928

par

CHAMP Maxime

Né à Constantine, le 8 Décembre 1900

Jury

{	MM. MILLIOT.....	Président
	BIENVENÛE.....	{ Assesseurs
	DUPOND.....	

1928

Imprimerie "MINERVA" 5, rue Clauzel, Alger

FACULTÉ DE DROIT

MM. MORAND, ✱, I. Q.	Doyen, Professeur de Droit musulman.
THOMAS, ✱, I. Q.	Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.
PELTIER, I. Q.	Professeur d'Histoire générale du Droit français,
MALLARMÉ, I. Q.	Professeur de Droit administratif, en congé.
CHAUVIN	Professeur d'Economie politique, en congé.
MILLIOT, A. Q.	Professeur de Législation algérienne, tunisienne et marocaine.
BIENVENUE, Q.	Professeur de Droit public.
CHAUVEAU	Agrégé.
STÉFANI	Agrégé.
FAURE DE CÉRIS I. Q.	Chargé des fonctions d'agrégé.
DUPOND Q.	Chargé des fonctions d'agrégé.
GAFFIOT	Chargé des fonctions d'agrégé.
BRETON	Chargé des fonctions d'agrégé.
FREJAVILLE	Chargé des fonctions d'agrégé.
du HAMEL	Chargé des fonctions d'agrégé.
BOUSQUET	Chargé des fonctions d'agrégé.
GERARD, I. Q.	Professeur honoraire.
TESTAUD, I. Q.	Professeur honoraire.

JURY DE LA THÈSE :

MM. MILLIOT	Président.
BIENVENUE	} Suffragants.
DUPOND	

NOTA. - La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS

Hommage d'affectueuse reconnaissance

ABRÉVIATIONS

A. G.	Arrêté du Gouverneur Général.
B. O.	Bulletin Officiel du Gouvernement Général de l'Algérie.
B. O. M. G.	Bulletin Officiel du Ministère de la Guerre.
C. E.	Conseil d'Etat.
C. M.	Commune mixte.
D.	Décret.
D. M.	Décision Ministérielle.
EST.	Estoublon et Lefebure (code annoté).
J. O.	Journal Officiel.
J. O. A.	Journal Officiel de l'Algérie.
MEN.	Ménerville Dictionnaire de la Législation Algérienne.
R. A.	Revue Algérienne, Tunisienne et Marocaine de Législation et de Jurisprudence.
V,	Voir — Voyez,

ERRATA

Page 8, ligne 4, lire : L'ALGÉRIE, au lieu de : l'Algrie.

- » 15, » 24, » PRATIQUES, » pratiqués.
- » 36, » 6, » CIVILS, » civiles.
- » 47, » 28, » ENCLAVÉE, » enclavés.
- » 62, note (2), » 15 MARS, » 15 mairs.
- » 63, lignes 13 et 14, lire : LES DÉPENSES, au lieu de : les penses.
- » 63, ligne 29, le renvoi (1) concerne la note (1) de la page 64.
- » 74, titre, lire : LES ADMINISTRATEURS MILITAIRES, au lieu de : Les administrateurs miiltaires.
- » 80, ligne 16, lire : DESSAISIS, au lieu de : desaisis.
- » 82, note (2), » LES CIRCONSCRIPTIONS » Les circonstances.
- » 96, » (2), » 1927, » 1917.
- » 108, ligne 20, » renvoi et note (2) » renvoi et note (1).
- » 114, note (1), » D'ADMINISTRATEURS, » d'administrateur.
- » 127, » (2), » COUTAYAR, » Contyar.
- » 129, ligne 24, » PEUPLEMENT, » peuple.
- » 135, » 17, » JUSTIFIÉ, » justifié.
- » 139, » 13, » A POUR EFFET, » aura pour effet.
- » 159, note (4), » LES COMMUNES DE PLEIN EXERCICE, au lieu de : Les Commune de plein exercice.

Page 168, ligne 7, lire : CETTE RÉFORME N'EST PAS POSSIBLE, au lieu de : .Cette réforme, n'est pas possible.

- » 170, lignes 6 : (3) au lieu de (4).
 - » 224, » 20, lire : PRESTATION, au lieu de : prestaion.
 - » 288, » 17, » COMMUNES MIXTES, au lieu de : communes riches.
 - » 288, » 25, Supprimer ENCORE.
 - » 291, » 27, lire : ENVISAGÉE, au lieu de : envisagées.
 - » 291, » 31, » CERTAINES, » certaine.
 - » 292, » 1, » ADMINISTRATIVE, » adminnstrative.
 - » 308, » 19, » CONSTITUTION, » consitution.
-



Introduction

« La bonne administration d'un pays contribue à assurer son essor économique. Sans ordre social, sans tranquillité publique et sans sécurité, les intérêts de la collectivité et des individus sont gravement menacés. Ce qu'il faut avant toute chose, c'est que les rouages administratifs s'adaptent exactement aux besoins locaux et aux mœurs des populations ». (1)

Cette phrase est saisissante. Elle pose avec netteté le véritable problème algérien, et par sa manière heureuse d'en indiquer les données, M. DEMONTÈS fait clairement ressortir les difficultés qu'il faudra surmonter avant d'arriver à la bonne solution.

Car ce problème est particulièrement ardu.

Ces mœurs et ces besoins, facteurs déterminants de l'action législative, sont en Algérie singulièrement variés, du fait que sur un même territoire encore en voie de développement, une population européenne vit en contact avec une population autochtone, elle-même composée d'éléments disparates. L'une a recueilli un immense héritage social et poursuit sans cesse sa marche vers le progrès ; l'autre, emprisonnée dans une étroite conception de

(1) *Renseignements sur l'Algérie économique*, par V. DEMONTÈS, page 57.

l'existence, persiste à représenter un état ancien de l'humanité. Cette sorte d'isolement dans lequel est confinée la race autochtone augmente encore les difficultés que rencontre l'achèvement harmonieux de notre œuvre, si délicate déjà par sa nature même, qui recherche non pas une assimilation brutale et absolue des indigènes, mais un acheminement insensible de ceux-ci, sans heurt ni secousse, vers le rationalisme européen et l'organisation sociale qui en découle. Mais, tout en poursuivant cette émancipation progressive, les préoccupations françaises doivent constamment porter sur l'établissement définitif de notre souveraineté et sur les intérêts des nationaux qui sont venus sur la terre algérienne coopérer à la mise en valeur du sol et à l'éveil des consciences indigènes.

Il s'agissait donc, à l'origine, de trouver une formule pouvant satisfaire également à ces exigences opposées dans une large mesure et mettant en équilibre stable les multiples éléments que nous nous devons de concilier.

Le grand nombre de ceux-ci qui, pris isolément, constituent déjà pour le législateur un problème difficile à résoudre et qui se présentent toujours directement combinés et en étroite dépendance les uns des autres, exige donc des mesures très générales, extrêmement prudentes — car rien n'est plus dangereux qu'une maladresse législative — tout en étant très efficaces pour pouvoir diriger cette évolution rapide qui est le propre des pays en voie de formation.

Après de nombreux tâtonnements, de multiples erreurs et des essais infructueux, l'action de la métropole, qui en matière d'expansion coloniale présente une unité assez remarquable, a fini par

édifier un système administratif complet, stable, relativement très simple, dont la souplesse permet de résoudre, au mieux des intérêts en présence, les difficultés du moment et même de faire entrer dans la voie des réalisations tout un programme de politique algérienne aux lointaines répercussions.

Nous nous proposons dans cet ouvrage, d'étudier un rouage de ce système, rouage essentiel à notre avis, car nous pensons que c'est de lui surtout que dépend le fonctionnement le plus régulier de la machine.

Ce rouage, c'est la commune mixte.

..

Avant de poursuivre, une remarque s'impose.

Pour peu qu'on se soit intéressé, même superficiellement, aux institutions politiques de l'Algérie, on n'ignore pas que l'organisation municipale de cette province ne présente pas l'uniformité qui caractérise l'organisation correspondante de la métropole.

L'administration locale n'y est pas distribuée selon les mêmes rythmes ni avec le même esprit qu'en France ; les organismes municipaux algériens se ramènent en effet à trois types distincts : la commune de plein exercice, la commune mixte et la commune indigène.

Quelles peuvent être les raisons de cette diversité ?

Ce sont des considérations d'opportunité, tant au point de vue national qu'au point de vue administratif et social.

Tout d'abord, il ne faut pas perdre de vue que les deux éléments de la population algérienne, les Européens et les Indigènes, n'ont pas, nous l'avons déjà dit, des goûts identiques, des besoins sembla-

bles ni des aspirations communes. En raison de leurs caractères spécifiques si tranchés, ils ne semblent donc pas destinés à composer un bloc social bien homogène.

L'action civilisatrice de la métropole tend, il est vrai, à amener une fusion de plus en plus complète de ces éléments constitutifs, mais à l'heure actuelle, même en tenant compte des progrès très sérieux qui ont été réalisés, particulièrement dans les villes où s'est établie la majeure partie des européens, il est incontestable que chacun conserve, de part et d'autre, des positions très marquées. Dans la vie rurale surtout, on a une notion plus nette de ces sortes de cloisons étanches. Les européens sont groupés dans les centres de colonisation et dans les villages déjà développés, tandis que les indigènes, que ce soient les Kabyles du Djurdjura, les Chaouias de l'Aurès, les Arabes du pays de *Chéraa* ou les nomades du Sud, mènent la vie traditionnelle en observant avec leur fatalisme imprévoyant, les coutumes ancestrales.

Et alors le législateur, dans son souci de faire face à toutes ces exigences, s'est vu contraint d'adapter aux conditions particulières qui lui étaient révélées, des organismes administratifs spéciaux permettant de remplir avec le moins de difficultés cette mission de civilisation et d'émancipation progressive que la France a assumée en Algérie.

Le besoin d'un régime communal calqué sur le type métropolitain, en raison des habitudes et des aspirations françaises, s'est davantage manifesté dans les centres de peuplement européen où les efforts communs, une collaboration de tous les instants pour la mise en valeur du sol, ont, en quelque sorte, fait de tous les habitants les membres d'une

famille élargie. D'où la commune de plein exercice qui, par la superficie réduite de son territoire et sa législation, est une sœur de la commune française.

Ailleurs, dans les régions où les éléments européens étaient beaucoup plus rares, l'administration locale ayant par suite à s'occuper surtout des indigènes, on devait organiser des rouages plus stricts et plus sommaires, mais aussi plus souples. D'où la commune mixte qui, par ses caractères singuliers et son organisation spéciale, s'adapte parfaitement aux réalités. Cette organisation municipale se présente d'ailleurs sous deux formes, quelque peu différentes, suivant qu'elle se trouve en Territoire civil ou en Territoire militaire.

Enfin, dans les régions de l'extrême-sud, on a donné le nom de communes indigènes à des circonscriptions immenses possédant une personnalité morale et un budget distinct et où il n'existe aucune franchise municipale. L'élément européen y est à peu près nul ; la prépondérance appartient à l'autorité militaire qui compose une commission municipale avec l'assistance de quelques notables indigènes.

*
**

La commune mixte, avons-nous dit plus haut, est le rouage essentiel de la machine algérienne.

Il est aisé de démontrer que cet organisme a, en effet, une importance administrative et sociale que n'ont ni la commune de plein exercice, ni la commune indigène. Jetons un coup d'œil sur une carte politique de l'Algérie. Nous y voyons que, sauf dans la plaine de la Mitidja qui ne comprend que des communes de plein exercice, les communes mixtes se succèdent depuis le littoral, pris dans toute sa longueur, jusqu'aux confins du Sahara. Elles occu-

pent, dans l'Algérie du Nord, une superficie totale de 18.217.615 hectares (1), sur lesquels vivent 3 millions 350.252 habitants. Elles sont sept fois plus étendues et près de deux fois plus peuplées que les communes de plein exercice, dont la superficie est de 2.526.352 hectares, et la population de 2.096.447 habitants (2).

Certes, cela suffirait à justifier leur importance. Mais il est encore d'autres éléments qui entrent en ligne de compte et dont la valeur accentue singulièrement la puissance des chiffres..

Restreignons en effet, la statistique aux seules populations autochtones. Qu'obtenons-nous en comparant le nombre des indigènes peuplant les communes mixtes à celui des indigènes peuplant les communes de plein exercice ? Près de deux millions de plus en communes mixtes (3). Ce chiffre est considérable si l'on met en regard la population municipale totale des indigènes d'Algérie qui n'est que de 4.615.294 habitants.

Dans les Territoires du Sud, où il n'existe pas de communes de plein exercice, les communes mixtes englobent toutes les régions qui ont attiré quelques Européens (4).

Ainsi, il semblerait que cette importance de la commune mixte dans le domaine administratif,

(1) Renseignements statistiques fournis à l'occasion du dénombrement du 7 mars 1926 (non publiés).

(2) Recensement du 7 mars 1926. J. O. A. N° 9.

(3) Nombre d'indigènes en commune mixte: 3.285.703. — En commune de plein exercice: 1.329.591.

(4) Les communes mixtes des Territoires du Sud comprennent 265.612 indigènes et 4.197 européens. — Les communes indigènes: 266.479 indigènes et 582 européens.

dût se manifester, en conséquence, dans la bibliographie juridique, par de nombreux ouvrages traitant de ce sujet. Or, il faut constater que les études concernant cette unité administrative sont, et c'est là une étrange vérité, en très petit nombre. D'autre part, aucune ne traite de la question dans un large ensemble, de manière à faire apparaître les caractères de l'institution, son organisation, son administration, ses organes spéciaux, son action et par suite, son utilité.

D'ailleurs, il nous apparaît qu'une réunion des textes les plus précis, suivis d'une analyse pénétrante ou de commentaires abondants, ne suffirait pas pour donner une image fidèle de cet organisme singulier qu'est la commune mixte. Il faut autre chose; il faut la vie même. Il faut connaître l'Algérie, les caractères profonds de ce pays ainsi que les besoins et les aspirations de ses diverses populations. Car, la commune mixte n'est pas l'œuvre des réflexions fécondes d'un savant juriste qui, par une ingénieuse combinaison de textes, échafaude des systèmes sociaux destinés à rendre plus sûre la marche des sociétés, conceptions qui séduisent parfois spéculativement, mais dont les essais pratiques ne conduisent souvent qu'à de piètres résultats; elle est, au contraire, la conséquence des réalités et d'une judicieuse discrimination des facteurs en présence.

Et pour cela même, ce rouage est doué d'une vie intense et présente des caractères originaux que nous nous proposons d'étudier. On l'a bien organisé sur le modèle de notre commune métropolitaine : il a en effet, comme celle-ci, un magistrat municipal (l'administrateur) et une assemblée délibérante (la commission municipale), la person-

nalité civile et un budget. Mais ces attributs sont parfois fort différents de ceux de la commune française. En outre, la structure du pays, la répartition de la population indigène et les nécessités de la colonisation ont conduit à donner au territoire de la commune mixte une superficie considérable. En retour, ce territoire s'est trouvé divisé en plusieurs circonscriptions qui ont pris l'apparence de sections de commune. Enfin, la majeure partie de la population habitant la commune mixte étant encore mineure, cet organisme local devait jouer un rôle politique de premier ordre.

Toutes ces considérations ont inspiré le plan de notre ouvrage. C'est ainsi que dans le premier chapitre nous montrerons que l'organisation de la commune mixte est la résultante des événements; dans le deuxième chapitre nous étudierons les caractères de cette organisation et le régime administratif du rouage; nous consacrerons les cinq chapitres suivants, respectivement à l'administrateur, la section française, la section indigène, la commission municipale et le budget; enfin nous ferons ressortir, dans le dernier chapitre, l'action de la commune mixte en matière d'assistance sociale. Ajoutons que nous ferons, au cours de notre exposé, une large place à la commune mixte des territoires du Sud chaque fois que le régime spécial de cette région de l'Algérie le nécessitera.

CHAPITRE I

Historique de la Commune Mixte

Le régime des communes mixtes a été inauguré par l'arrêté du Gouverneur Général de l'Algérie, en date du 20 mai 1868 (1). Mais il ne tarda pas à être l'objet de modifications successives qui finirent par en transformer presque radicalement la conception première.

Ces réformes progressives ont été réalisées par des arrêtés du Gouverneur Général qui constituent un ensemble assez déconcertant. On y cherche vainement, en effet, cette corrélation nécessaire, cet enchaînement logique qui sont les caractéristiques d'une évolution normale dirigée dans un but déterminé. Il ne semble pas qu'il y ait eu un plan d'ensemble comportant une série de mesures rationnellement liées les unes aux autres. On a, au contraire, l'impression qu'on agissait surtout sous l'influence des événements immédiats sans avoir la préoccupation de faire participer ces actions, de stricte opportunité, à l'achèvement harmonieux d'un programme administratif bien établi.

(1) Est., p. 349. — Men. III, p. 94.

Il serait aisé, du reste, d'expliquer ces tâtonnements, cette incohérence, qui nous paraissent aujourd'hui assez surprenants, par une ignorance regrettable des réalités de l'Algérie et par cette tendance qui nous porte à tout ramener aux choses de la métropole.

Il nous a, cependant, paru possible de distinguer dans l'histoire de la commune mixte — histoire confuse par suite de l'enchevêtrement des textes — trois grandes périodes qui semblent se caractériser, chacune, par une certaine unité de vue.

La première période va de l'arrêté organique du 20 mai 1868 au décret du 24 décembre 1870 (1)). La seconde part de ce décret qui a posé le principe de l'extension du territoire civil, et va jusqu'à l'arrêté du 24 décembre 1875 (2). Enfin, la troisième, qui est la période actuelle, s'ouvre à cette dernière date qui marque d'ailleurs le point de départ d'une orientation nouvelle du concept de la commune mixte.

*
**

Mais avant d'entreprendre une analyse des tendances et des textes qui définissent chacune de ces périodes, il nous paraît utile, pour la clarté de notre exposé, de préciser certains points.

Nous avons dit, dans notre introduction, que la commune mixte constitue par excellence le moteur de l'administration locale des indigènes. Nous avons ajouté que cette institution avait été, en

(1) Est. p. 380.

(2) Est. p. 477.

quelque sorte, imposée par des réalités quotidiennes et les exigences de l'établissement durable de notre suprématie.

Et ce caractère particulier, qui fait apparaître la commune mixte comme la résultante de l'action des événements, nous incite alors logiquement à rechercher comment était distribuée en Algérie, avant la création de cet organisme, l'administration locale.

Dès les premiers jours de notre établissement en Algérie, il apparut, même aux moins avisés, que le pays était, tant au point de vue politique qu'au point de vue social, en voie de complète décomposition. L'anarchie et le désordre régnaient souverainement.

Il n'y avait donc rien, parmi les semblants d'institutions turques, qui pût être conservé par nous pour faciliter notre tâche d'administration proprement dite.

Il devenait, dans ces conditions, indispensable de créer de toutes pièces, un régime administratif spécial s'adaptant le plus possible au sol et aux populations.

Il est manifeste que dans les villes où vivaient des commerçants, des artisans, des citoyens à l'âme pacifique, que la vie sédentaire avait préparés, dans une certaine mesure, à la discipline européenne, les institutions municipales métropolitaines ne pouvaient être que de précieux modèles.

Mais ailleurs, loin des agglomérations, dans ces vastes étendues quasi désertiques que parcouraient continuellement les arabes nomades et pasteurs, au tempérament guerrier, animés de la foi religieuse la plus aveugle, éprouvant pour l'étranger, l'envahisseur chrétien, une haine irréductible, no-

tre domination ne pouvait s'établir que par des moyens d'exception. L'administration de ces régions où ne régna pendant longtemps qu'une demi-sécurité, était intimement liée à la pacification militaire que nous poursuivions.

De même, dans les montagnes abruptes où s'étaient réfugiés, au cours des siècles, pour mieux résister au joug des conquérants, les descendants de l'antique peuple berbère, dont l'histoire tient toute dans les luttes farouches qu'il engagea pour conserver son indépendance, l'établissement de notre autorité exigeait que l'administration des indigènes et la direction des opérations militaires fussent réunies dans la même main.

« On avait compris que, pour éviter tout danger de révolte, le plus sûr moyen était de se mettre en contact intime avec les indigènes, de s'appliquer à comprendre leur état politique. On chercha un système d'administration qui nous permit de les commander, en mettant à notre service tous les rouages du gouvernement, si sommaires fussent-ils, qui existaient chez eux, et en évitant de les plier trop brusquement à nos mœurs administratives » (1).

Ce furent ces considérations qui amenèrent le Maréchal BUGAUD à concevoir l'idée des bureaux arabes, dont la création fut décidée par l'ordonnance royale du 1^{er} février 1844 (2).

On laissait subsister telle quelle, avec son organisation féodale et patriarcale, la société indigène, en y superposant le commandement français. Le

(1) *Le rôle social de la France en Afrique du Nord*, GASSER page 31.

(2) B. O. 1844, p. 21.

pays fut divisé en circonscriptions appelées cercles et administrées par des commandants supérieurs, ayant sous leurs ordres des bureaux arabes dont la tâche était extrêmement importante. Chargés de la surveillance politique des indigènes, de la confection des rôles des impôts, de leur recouvrement, du contrôle des chefs indigènes, les bureaux arabes joignaient à leurs attributions administratives, des attributions judiciaires. Enfin, ils avaient la direction et la surveillance de l'agriculture, de l'industrie et de l'instruction (1).

« Les bureaux arabes ont été le type de toutes les institutions ayant pour but l'administration des indigènes, non seulement en Algérie, mais dans toutes nos colonies. Ils furent le plus puissant instrument de la prise de possession définitive qui suivit la conquête, et qui occupe la période comprise entre 1845 et 1864 » (2). Grâce aux moyens d'action dont ils disposaient et la souplesse de leur organisation, ils ont eu le grand avantage de se prêter admirablement aux nécessités.

Mais, en même temps que nous nous efforçons de donner aux indigènes l'administration qui leur convenait, nous devons favoriser l'œuvre de colonisation qui tendait à créer en Algérie des centres de peuplement français.

(1) FOUCHER: « *Les bureaux arabes* » 1858. — Les bureaux arabes furent réorganisés par une circulaire du maréchal de Mac-Mahon en date du 21 mars 1867. — V. la bibliographie de la thèse de M. VALET « *Le Sahara Algérien* » 1927, et l'article de cet auteur dans *Revue Algérienne, Tunisienne et Marocaine* de juin 1927.

(2) GASSER: p. 31.

Faire naître, en effet, sur tout le sol de ce pays, des foyers d'où rayonnerait intensément l'énergie nationale, fut la plus constante de nos préoccupations.

Il fallait donc donner à ces villages en formation, l'organisation administrative la plus apte à renforcer sans cesse le lien unissant la métropole à sa nouvelle possession. Tel fut l'objet du décret du 16 avril 1856 (1). Ce texte prévoyait la création, dans ces villages, par arrêtés du Gouverneur Général, de commissions syndicales, dont le rôle était de gérer les biens communaux ou considérés comme tels, d'exercer les attributions dévolues aux conseils municipaux en matière de vicinalité et d'établir des budgets (2). En outre, ces centres étaient administrés par des fonctionnaires spéciaux : les commissaires civils ou syndics en territoire civil (3), les commandants de place en territoire militaire.

Aux termes du rapport qui précède le décret du 16 avril 1856 : « ces mesures avaient pour effet immédiat d'initier les agglomérations naissantes des villages algériens, aux mouvements réguliers de la vie collective et de les préparer ainsi, tout naturellement, à la plénitude du régime municipal ». C'est

(1) B. O. 1856, p. 98.

(2) Ceux-ci constituèrent en exécution du décret du 27 octobre 1858, dans chaque province et dans chaque territoire, les sections d'un budget collectif réglé par le Préfet ou le Général de Division suivant le territoire.

(3) L'ordonnance du 15 avril-31 août 1845 avait divisé l'Algérie en 3 sortes de territoires : civil, mixte et arabe. En 1848 on avait substitué à cette division tripartite, une division en territoire civil et en territoire militaire.

donc à partir de cette époque que fut institué, en Algérie, un rouage spécial, à côté des communes de plein exercice organisées sur le modèle des communes métropolitaines par l'ordonnance du 28 septembre 1847.

En territoire militaire, il existait de grandes étendues de terrain, dépourvues de centres et peuplées uniquement d'indigènes soumis, nous l'avons vu, à l'autorité des bureaux arabes. Le Gouverneur Général leur donna, par l'arrêté du 26 avril 1865 (1), un rudiment d'organisation communale. Dans chaque subdivision militaire, des commissions spéciales dites « commissions des centimes additionnels » furent créées. Elles étaient composées de chefs indigènes, et elles étaient appelées à donner des avis sur les dépenses à effectuer dans les tribus ou dans les douars de la subdivision. Ces dépenses figuraient dans un budget collectif alimenté par des centimes additionnels à l'impôt arabe payé par les indigènes.

Le décret du 16 avril 1856 et l'arrêté du 26 avril 1865 constituaient un premier essai d'organisation, dans toute l'Algérie, d'un régime communal.

L'idée d'étendre à toute la colonie le régime municipal français devait faire, avec Napoléon III, de nouveaux progrès.

Après son deuxième voyage en Algérie, l'Empereur annonça, dans sa célèbre lettre du 21 juin 1865, la mise en œuvre d'un vaste programme réformateur. Sous son inspiration directe, le décret du 27 décembre 1866 (1), décida que toutes les localités du territoire civil non érigées en communes seraient, soit rattachées aux communes existantes, soit cons-

(1) B. O. 1865, p. 294.

(1) B. O. 1867, p. 15.

tituées en communes distinctes. En ce qui concerne le territoire militaire, ce décret prévoyait, dans son article 16, qu'il serait pourvu par des arrêtés du Gouverneur Général : « 1°. — A l'organisation municipale des tribus délimitées, en exécution du sénatus-consulte du 22 avril 1863; 2°. — à celle des territoires qui ne renferment pas encore une population européenne suffisante pour recevoir l'application immédiate de ce décret ».

Ainsi, aux termes de cet article, le Gouverneur Général était investi du droit d'établir un régime municipal particulier à toute cette partie de l'Algérie non encore constituée en communes. La nouvelle organisation fut réalisée par l'arrêté du 20 mai 1868 qui, comme nous l'avons dit précédemment, marque dans l'histoire de la commune mixte, le début de la première période.

•
*
**

I. — PREMIÈRE PÉRIODE

L'érection en communes de plein exercice, des centres de population situés en territoire militaire, n'étant pas possible, en raison de l'insuffisance de la population européenne, le législateur de 1868 institua, pour l'administration de ces centres, des rouages qui, tout en étant calqués sur ceux des communes métropolitaines, étaient adaptés au milieu, et organisés de façon à permettre à l'autorité supérieure de les tenir sous un contrôle étroit. Pour mieux comprendre la nature même de ces rouages, dont les noms de communes mixtes et de commu-

nes subdivisionnaires sont déjà suffisamment expressifs, on ne peut mieux faire que reproduire le rapport du Maréchal NIEL, ministre de la Guerre, qui a servi d'exposé des motifs à l'arrêté du 20 mai 1868 et qui renferme les renseignements les plus précieux.

Le Ministre s'exprimait ainsi : « L'Algérie comprend :

1° Les territoires sur lesquels la population européenne est installée, non pas assez agglomérée, assez compacte, assez dense, pour former une commune de plein exercice, mais cependant assez nombreuse pour qu'il y ait lieu de l'admettre à prendre une part à la gestion des intérêts communs et de la préparer, ainsi que les indigènes qui vivent à côté d'elle, à notre organisation communale;

2° Les douars constitués en exécution du sénatus-consulte et auxquels les dispositions du décret du 23 mai 1863 ont déjà donné quelques-unes des attributions des conseils municipaux;

3° Les tribus qui se partageront successivement en douars par l'application du sénatus-consulte.

Quel est l'avenir réservé à ces trois éléments ?

Le premier, grâce au développement de la population européenne, qu'une administration libérale s'efforcera d'appeler dans le pays, grâce aux richesses de toutes sortes que les travaux d'utilité publique et les relations commerciales feront sortir du sol algérien, se transformera promptement en communes de plein exercice.

Le second, par l'introduction de l'européen au milieu du douar, introduction que faciliteront la reconnaissance et la constitution de la propriété individuelle, par la propagation de l'instruction et l'initiation des indigènes à nos méthodes agricoles

et industrielles, arrivera progressivement au niveau où se trouve aujourd'hui le premier, et recevra les institutions de celui-ci.

Le troisième se modifiera rapidement par la substitution du douar à la tribu. Il suffira, pour cela, que rien ne vienne ralentir l'impulsion qui a été donnée aux travaux d'application du sénatus-consulte.

L'arrêté préparé par le Gouverneur Général de l'Algérie est conçu dans le but d'assurer la réalisation du plan que je viens d'indiquer.

Les territoires où la population européenne est assez dense pour qu'il y ait lieu de la préparer, elle et les indigènes qui sont en contact avec elle, à la vie municipale, formeront des *communes mixtes*, ayant leur domaine propre et administrées par des commissions municipales composées de fonctionnaires et d'habitants européens, musulmans et israélites, suivant les localités. Ces commissions auront les attributions des conseils municipaux des communes de plein exercice. Les fonctions de maire seront confiées au commandant de territoire, celles d'officier de l'état civil au commandant de place ou à l'adjoint civil. La comptabilité sera remise au receveur des contributions locales ou, à défaut, à un agent spécial. En un mot, la commune mixte, telle que le Gouverneur Général de l'Algérie propose de la constituer, ne diffère de la commune française que parce qu'elle a pour maire, le commandant du territoire et pour conseil municipal une commission spéciale. On comprend qu'ainsi organisée, cette commune, qui offre toutes les garanties désirables au point de vue administratif, pourra être, sans aucune difficulté, érigée en commune de plein exercice, le jour où l'élément euro-

l'één sera suffisamment développé et où, de son côté, l'élément indigène se sera façonné à nos idées et aura fait un nouveau pas en avant. » (1).

Les douars et les tribus devaient former des communes dites subdivisionnaires, dont les limites coïncideraient avec celles de la subdivision; ces communes, dotées de la personnalité civile, seraient administrées par le commandant de la subdivision, assisté d'une commission comprenant : le commandant du cercle, le sous-intendant militaire, le commandant du génie, le chef du bureau arabe de la subdivision et les notables indigènes en nombre égal à celui des cercles, et dont le minimum devrait être de quatre.

C'était, somme toute, la commission des centimes additionnels, avec des attributions analogues à celles d'un conseil municipal.

Ainsi, l'arrêté du 20 mai 1868 organisait à côté des communes de plein exercice, deux nouvelles catégories de communes : les communes mixtes et les communes subdivisionnaires.

Quel était le régime de la commune mixte ?

Le Gouverneur Général avait pouvoir de créer par arrêté ces communes; il en fixait les limites et l'organisation. Elles pouvaient être divisées en sections, et elles avaient pour centre administratif, le chef-lieu du cercle ou de l'annexe. Elles possédaient la personnalité civile, et à ce point de vue l'arrêté de 1868 contenait une innovation : « le régime de la commune mixte organisé par l'arrêté de 1868 », dit M. de PEYRE, « était un véritable

(1) Est., en note p. 349.

progrès sur celui des localités non érigées en communes, lesquelles n'avaient pas de personnalité civile » (1).

Le domaine des communes mixtes était analogue à celui des communes de plein exercice. Enfin, ces unités administratives étaient placées sous l'autorité d'officiers, assistés de commissions municipales composées du Commandant de place, du Juge de Paix, des adjoints du chef-lieu et des sections de la commune, de cinq membres choisis parmi les habitants de la circonscription communale. Les adjoints du chef-lieu et des sections de la commune étaient nommés pour trois ans, par le Général commandant la province.

Ainsi, le législateur de 1868 avait institué en territoires militaires, « un régime transitoire et restrictif qui, sans donner aux populations de ces contrées, tous les avantages attribués aux communes de plein exercice, avait pour objet et pour résultat de les initier à la vie communale, à la surveillance et à l'administration de leurs intérêts dans la mesure de leurs besoins et de leur organisation temporaire » (2).

En exécution de l'arrêté de 1868, le Maréchal DE MAC MAHON, créa, par arrêté du 6 novembre de la même année (3) 17 communes mixtes, qui ne comprenaient qu'une très faible portion du territoire militaire, lequel était à cette époque très étendu.

(1) *Administration des communes mixtes*, 1881-1884; DE PEYRE, p. 6.

(2) Men. III, p. 72.

(3) Men. III, p. 98.

2^e PÉRIODE

Deux graves événements allaient modifier le caractère de la commune mixte : d'une part, la chute de l'Empire, et d'autre part, la résolution prise par le Gouvernement de la République, conformément aux vœux ardemment exprimés par la colonie, de substituer le régime civil au régime militaire.

L'ère de la conquête étant terminée, le maintien du régime militaire ne se justifiait plus dans les régions où la colonisation s'était solidement implantée.

Dès 1869 les colons réclamaient, à l'occasion de l'enquête faite sur l'organisation de l'Algérie par le Comte LE HON, une « assimilation progressive à la métropole avec toutes les exceptions que réclame la situation particulière du pays » (1). Saisi des doléances des habitants de l'Algérie, le Gouvernement institua une commission d'études « chargée de donner son avis sur les questions se rattachant à la constitution et à l'organisation politique et administrative de l'Algérie ». Cette commission, présidée par le Maréchal RANDON eut pour rapporteur M. Armand BEHIC, sénateur, qui présenta en

(1) Comte de MONTEBELLO: *Quelques mots sur l'Algérie à propos de l'enquête*, février 1870, pp. 7 et 27. — Cette enquête dont le but primitif était de vérifier sur les lieux la situation agricole de l'Algérie qui venait d'être éprouvée par les famines de 1866 et 1867 devint une enquête générale portant sur l'organisation administrative du pays. — V. GASTU: *Le peuple algérien*, 1884, p. 96.

janvier 1870 une étude remarquable (1). Aux termes des projets de sénatus-consultes présentés en conclusions de cette étude, l'Algérie était divisée en deux circonscriptions administratives : le département civil et le département indigène. L'administration militaire ne subsistait que dans le département indigène dont la superficie devait être réduite progressivement par suite de l'extension du département civil.

En ce qui concerne l'administration locale des indigènes, M. BEHIC proposait la constitution dans chaque douar « d'une commune arabe » pourvue d'une assemblée élue suivant les usages et les traditions de chaque région. Les communes mixtes et les communes subdivisionnaires de 1868 devaient disparaître.

A l'époque (2) même où la commission faisait connaître les résultats de son étude, une pétition (3) connue sous le nom de « Cahiers algériens », était adressée au corps législatif. Au point de vue communal, cette pétition préconisait l'institution d'une organisation assez différente de celle proposée par la commission d'études. Chaque « tribu consanguine » formée de plusieurs douars était érigée en commune comprenant un nombre de section égal au nombre de douars. Cette commune indigène avait à sa tête un maire (le caïd) et

(1) Procès-verbaux de la commission sénatoriale d'études de 1891 (Séance du 10 juin 1891), p. 325 et suiv.

(2) 25 février 1870.

(3) Elle fut placée sous le patronage d'un groupe de députés comprenant notamment MM. Jules FAVRE, Comte LE HON, Ernest PICART, Jules SIMON, CRÉMIEUX.

des adjoints choisis par le Préfet parmi les membres du conseil municipal, assemblée élue au suffrage universel et pouvant comprendre, le cas échéant, des européens.

Ce rouage devait être soumis à la législation applicable aux communes de plein exercice sauf à y apporter « les tolérances d'exécution que le Préfet jugera nécessaires pendant la période de transition du régime actuel à un fonctionnement normal » (1).

Ce projet d'organisation communale ne fut point pris en considération, mais il importait de le signaler en raison de l'influence incontestable qu'il devait exercer sur l'avenir de la commune mixte, créée en 1868.

Quant aux conclusions du rapport BEHIC, elles furent discutées devant le corps législatif en mars 1870 et elles aboutirent à un ordre du jour portant que « dans l'état actuel des choses, l'avènement du régime civil paraissait concilier les intérêts des européens et des indigènes » (2).

Conformément à cet ordre du jour, le décret du 31 mai 1870 (3) fixait les positions respectives des Généraux de Division et des Préfets; ceux-ci eurent désormais la plénitude des pouvoirs administratifs dans le Tell. Puis, le principe même de l'extension du territoire civil fut posé par le décret du 24 décembre 1870 : « Les territoires des tribus contigües aux territoires civils actuellement exis-

(1) Chap. VII. — Commandement et administration des populations arabes — amendement proposé art. 7.

(2) Séances du Corps législatif des 7-8-9 mars 1870.

(3) Est. p. 369.

tants, étaient détachés des territoires dits militaires ».

« Le but de ce décret », disait le Ministre de l'Intérieur, dans une lettre du 25 décembre 1870, au commissaire extraordinaire, « est de donner une première satisfaction au besoin d'expansion, si longtemps méconnu, de l'élément civil en Algérie » (1). Dès lors, le territoire civil cessait d'être constitué uniquement par l'ensemble des communes de plein exercice, et les bureaux arabes réduits comme importance et comme influence, se bornaient à administrer le territoire de commandement. Mais, l'organisation définitive de la région ainsi agrandie, fut laissée en suspens; l'article 2 du décret précité se bornait à prescrire au commissaire extraordinaire de prendre « telles mesures qu'il y aurait lieu pour en assurer l'administration au moyen des autorités civiles communales et départementales les plus voisines ».

Ce décret ne put être appliqué immédiatement; l'insurrection de la Kabylie, qui venait d'éclater au début de 1871, faisait l'objet de toutes les préoccupations. Lorsque cette insurrection fut réprimée par le Vice-Amiral DE GUEYDON, nommé Gouverneur civil, on songea à donner aux nouvelles régions détachées des territoires militaires, une organisation communale.

Il s'agissait, tout d'abord, de doter la Kabylie d'institutions qui permissent à notre administration de contrôler directement les populations indigènes. Ce contrôle direct était justifié, car l'insur-

(1) Est. p. 380, en note.

rection nous avait dégagés de la promesse faite par le Maréchal RANDON en 1857, de maintenir les institutions municipales existantes. Le Vice-Amiral DE GUEYDON prit un arrêté en date des 6-22 juillet 1871 (1), pour réorganiser le district de Palestro. Les nouvelles circonscriptions formées de douars-communes, de tribus et de territoires déjà colonisés, étaient dénommées *circonscriptions cantonales*. Leur organisation fut ainsi définie par un article paru dans le *Moniteur de l'Algérie* du 14 décembre 1871 (2). « Un maire, choisi parmi les agents les plus méritants et les plus capables du service topographique et ayant sous sa tutelle les intérêts communaux des européens et des indigènes. Une commission municipale mixte, composée d'européens et au titre indigène, du chef et de deux délégués de la Djemâa. Un recenseur dont le rôle consiste à constater dans les tribus l'identité des personnes, l'état des biens, et à dresser les états statistiques d'après lesquels le service des contributions diverses établissait les rôles d'impôts. Un officier, ne relevant des généraux qu'au point de vue purement militaire, et particulièrement chargé de faire connaître au Gouverneur les besoins des indigènes, d'appuyer l'autorité du maire et d'assurer la tranquillité du pays ».

Cette organisation permit de supprimer les bureaux arabes dans les cercles où ils étaient installés. Appliquée à cinq districts, elle devait être étendue à toute la Kabylie, puis à la région tellienne entière.

(1) B. O. 1871, p. 277.

(2) Mén. 1866-1872, p. 98.

Mais pour organiser celle-ci, le Gouverneur Général, après avoir obtenu des pleins pouvoirs par une décision présidentielle en date du 16 octobre 1871 (1), prit l'arrêté du 24 novembre 1871 (2). Ce texte apporta à l'état de choses existant, une double modification : d'une part, la commune mixte, dont l'arrêté du 20 mai 1868 n'avait fait, en principe, qu'une institution propre au territoire militaire, était étendue au territoire civil; d'autre part, les douars, délimités en exécution du sénatus-consulte du 22 avril 1863, et les tribus ne faisant partie ni d'une commune de plein exercice ni d'une commune mixte, étaient constitués en communes indigènes, qui pouvaient être créées, soit en territoire civil, soit en territoire militaire. C'était somme toute l'organisation préconisée par « les cahiers algériens ». Ainsi la circonscription cantonale (3) dont l'existence était simplement politique et judiciaire, englobait des communes mixtes, des communes indigènes et les communes de plein exercice comprises dans ces dernières. Elle avait à sa tête un fonctionnaire civil, l'Administrateur de la circonscription cantonale, qui surveillait et contrôlait les municipalités des différentes communes de plein exercice et mixtes et qui était maire de plusieurs communes indigènes.

Mais l'arrêté du 24 novembre 1871 ne se bornait pas à créer de toutes pièces un système adminis-

(1) Le Ministre de l'intérieur signalait dans un rapport au Président de la République que l'organisation des communes mixtes et subdivisionnaires avait été approuvée par l'Empereur avant d'être fixée par l'arrêté du 20 mai 1868.

(2) Est., p. 386.

(3) On l'appelait aussi canton tellien.

tratif complet; il apportait également à la commune mixte quelques modifications : les commissions municipales étaient mises en harmonie avec le régime de la colonie, par la substitution de fonctionnaires civils aux commandants de cercles ou d'annexes. Désormais, les assemblées étaient composées, suivant l'importance des communes, de sept, neuf ou onze membres choisis parmi les habitants français (européens ou indigènes) de la circonscription communale et remplissant les conditions exigées pour faire partie des conseils municipaux en Algérie. Ces membres, les adjoints et le maire étaient nommés pour trois ans par le Préfet et pouvaient être appelés à remplir de nouveau ces fonctions.

Quant aux communes indigènes, elles étaient administrées par des fonctionnaires civils ou militaires résidant au chef-lieu de canton — généralement, nous l'avons dit, l'Administrateur de la circonscription cantonale — et assistés de commissions municipales composées des présidents de djemâas des douars. Enfin, le régime administratif de cette institution était celui de la commune subdivisionnaire.

Les arrêtés pris pour organiser la région tellienne furent confirmés par le décret du 20 février 1873 (1). Le Gouverneur Général était même autorisé à créer de nouvelles circonscriptions cantonales qui devaient être placées sous l'autorité des Préfets.

Le système d'administration créé par l'Amiral de GUEYDON a été apprécié de façon assez différente par

(1) Est., p. 394.

les auteurs. Pour les uns, « il dut être interrompu, non qu'il fut jugé défectueux, mais parce que la justice et l'administration ne disposaient pas de moyens d'action suffisants pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité dans les nouveaux territoires civils (1). » Pour d'autres, (2) le système portait en lui-même un vice incontestable : il avait été bâti par une série de mesures partielles dont l'ensemble apparaissait assez confus. Les noms donnés aux circonscriptions administratives et à leurs chefs se confondaient dans un mélange hétérogène. Enfin, le fait de charger parfois un administrateur de la gestion de deux communes était critiquable.

Quelle que soit la valeur propre de cette organisation, elle était condamnée à disparaître ou, tout au moins, à être profondément modifiée, car elle ne tenait pas un compte suffisant des réalités. Tout d'abord, la nécessité de maintenir l'ordre et la sécurité devait conduire le Gouvernement à replacer transitoirement certains territoires sous l'autorité militaire. (Décret du 11 septembre 1873) (3). D'autre part, les centres, érigés en communes mixtes, avaient de trop faibles ressources pour pouvoir atteindre rapidement le but qui leur était assigné : leur constitution en communes de plein exercice.

« Ce n'était pas, en effet, avec un centre de colonisation de date encore récente et la bande de terrains indigènes qui y était annexée, qu'une commune mixte pouvait réunir les fonds nécessaires

(1) DE PEYRE, p. 9.

(2) Notamment LAPAINE, p. 10.

(3) Est., p. 414.

à l'installation complète des services municipaux ». (1) Enfin, contrairement à sa destination, « la commune indigène de la circonscription cantonale n'était pas organisée en vue de favoriser l'introduction de l'élément européen dans le douar, sa commission municipale, uniquement composée d'indigènes (Arrêté du 24 novembre 1871, article 4) n'avait qu'un intérêt à sauvegarder, celui des douars et des tribus de la circonscription communale », (2) sans s'occuper de contribuer au progrès de la colonisation. Communes mixtes et communes indigènes devaient donc, par la force des choses, être réunies en un seul rouage qui conserverait une base municipale, et qui pourrait donner à la colonisation un essor plus puissant. Et ce fut la commune mixte qui permit de réaliser une telle transformation.

L'arrêté du 22 juillet 1874 (3) décida, tout d'abord, que la composition de la commission municipale serait fixée par l'arrêté de création, en tenant compte des besoins locaux et notamment du nombre de sections à établir. Cette formule, extrêmement large, donnait au Gouverneur Général le pouvoir d'orienter la commune mixte vers la conception nouvelle qui se faisait jour et qui paraissait la mieux adaptée aux réalités. C'est ainsi que le Général CHANZY donna à la commune mixte sa forme actuelle par l'arrêté si curieux du 24 décembre 1875, sans se plier aux exigences d'un texte organique, guidé seulement par l'expérience.

(1) DE PEYNE, p. 9.

(2) DE PEYRE, p. 9.

(3) Est., p. 437.

Le préambule de cet arrêté est à retenir :

« Considérant que la circonscription cantonale a disparu de l'organisation administrative de l'Algérie, pour faire place à la commune mixte, et qu'il importe de donner aux fonctionnaires chargés d'administrer les communes mixtes, la qualification qui leur appartient... »

Et se basant sur cette constatation, l'article I décidait que la dénomination de « circonscription cantonale » était supprimée, et désormais remplacée par celle de commune mixte; l'article 2 donnait au fonctionnaire placé à la tête de cette commune, le titre d'Administrateur.

« C'était encore la forme de 1868 », dit M. LAPAINE, « mais la conception était modifiée. La commune mixte, qui ne comprenait primitivement que des territoires restreints, où les populations étaient mélangées, comprenait désormais de vastes territoires indigènes. Somme toute, la commune mixte s'accrût du périmètre de toute l'étendue de la commune indigène » (1). Et cette nouvelle conception marquait le point de départ de la troisième période de l'histoire de la commune mixte, période qui est en cours et qui a déjà duré beaucoup plus que les deux périodes précédentes.

.*

3^e PERIODE

Le régime de la commune mixte, tel qu'il a été fixé par l'arrêté du 24 décembre 1875, s'est progres-

(1) LAPAINE, p. 10.

sivement développé en Algérie; ce fut en 1881 qu'il commença à prendre une certaine importance. A cette époque, en effet, le Gouverneur Général GRÉVY étendit considérablement le territoire civil dont la population s'accrût de plus d'un million d'indigènes.

Cette extension s'est méthodiquement poursuivie parallèlement à notre pénétration saharienne et, depuis 1922, (1) le territoire de commandement a entièrement disparu.

A partir de 1875, l'organisation générale de la commune mixte a subi quelques modifications. Le décret du 7 avril 1884. (2) (article 7), a décidé que les adjoints et les membres français des commissions municipales seraient élus, dans chaque centre, par les citoyens français inscrits sur les listes électorales. Le décret du 12 avril 1887 (3) vint préciser que ces représentants de la population européenne seraient désignés tous les quatre ans, dans les mêmes conditions que les conseillers municipaux des communes de plein exercice.

Enfin, le décret du 6 février 1919 (4), tout en reproduisant les dispositions générales du décret du 7 avril 1884, a posé certaines règles que le Gouverneur Général doit observer lorsqu'il fixe la composition des commissions municipales des communes mixtes.

(1) 3 arrêtés du 20 juin 1922 ont rattaché au territoire civil les communes mixtes d'Aflou, d'El-Aricha et de Marnia.

(2) Est., p. 630.

(3) Est., p. 727.

(4) B. O. 1919, p. 428.

Nous avons vu que l'arrêté du 24 novembre 1871 avait fait de la commune mixte, organisme du territoire militaire, une institution du territoire civil, que nous avons alors étudiée dans ses transformations successives, et ce faisant, nous avons omis volontairement, et cela pour plus de clarté, de nous occuper de l'organisation communale du territoire militaire, dont nous nous proposons maintenant de faire brièvement l'histoire.

Nous nous rappelons que l'arrêté du 20 mai 1868 avait créé, dans cette région de l'Algérie, des communes mixtes et des communes subdivisionnaires. Ce système communal subsista jusqu'au 13 novembre 1874 (1), date d'un arrêté du Gouverneur Général, qui supprima les communes subdivisionnaires et les remplaça par des communes indigènes qui, avec les communes mixtes créées en 1868, formèrent les seuls rouages municipaux du territoire de commandement.

La loi du 24 décembre 1902 qui a créé les territoires du Sud, n'a pas modifié cette organisation communale. Mais à mesure que notre action s'étendait vers l'extrême sud, la forme rudimentaire de la commune indigène faisait place à la commune mixte et, dans cette transformation, le Gouverneur Général s'inspirait de la conception qui avait prévalu en territoire civil et qui tendait à maintenir les limites de la commune indigène et à ne modifier que la composition de la commission municipale.

(1) Est., p. 443.

Cependant, il existait toujours, jusqu'à ces dernières années, quelques communes mixtes, exactement deux : Djelfa et Laghouat, qui, créées avant 1875, se rattachaient à la conception primitive de la commune mixte : celle de l'arrêté de 1868. Elles étaient d'ailleurs englobées par de vastes communes indigènes, qui portaient les mêmes noms. Par les arrêtés du Gouverneur Général en date du 29 août 1922 (1), ces dernières ont été érigées en communes mixtes et ont compris à l'intérieur de leurs limites les villes de Djelfa et de Laghouat; deux nouvelles communes mixtes ont donc été formées, semblables aux unités administratives similaires de l'Algérie du Nord. Dans son rapport au Conseil de Gouvernement, le conseiller rapporteur signalait que chaque commune indigène et la commune mixte qu'elle englobait, avaient à leur tête le même Administrateur alors que le principe posé par l'article 35 de la loi du 5 avril 1884, ne permet pas à un citoyen de faire partie de deux conseils municipaux. En réalité, cette fusion était davantage justifiée par des raisons pratiques que par cet argument juridique.

Ainsi, les territoires du Sud comprennent actuellement des communes indigènes et des communes mixtes. Celles-ci ne sont pas très différentes des institutions de même nom de l'Algérie du Nord. Le décret du 7 avril 1884 a d'ailleurs été appliqué aux territoires de commandement. Il faut noter toutefois que le décret du 6 février 1919, qui a accordé certains droits politiques aux indigènes, n'a pas subi la même extension.

(1) B. O. 1923, p. 442.

CHAPITRE II

Constitution et Régime de la Commune Mixte

La commune mixte que le législateur de 1868 avait instituée uniquement pour l'administration de quelques villes naissantes où il importait de préparer la fusion des intérêts européens et des intérêts indigènes, est actuellement, nous avons vu, une vaste circonscription englobant, non seulement des territoires mixtes, mais également des territoires purement indigènes.

Ainsi ce rouage de notre législation algérienne présente une physionomie toute spéciale. On l'a défini « une agrégation de territoires (centres de colonisation, douars et tribus) formant, en vertu d'un arrêté du Gouverneur Général, une circonscription politique et administrative qui a le caractère de personne civile » (1). Cette phrase est particulièrement heureuse; elle donne en un raccourci saisissant, une idée de cet organisme complexe dont l'appellation pourrait induire le profane en erreur. Nous nous proposons d'en préciser les éléments

(1) DE PEYRE, *o. c.*, p. 11.

en étudiant dans des sections distinctes : 1°. — la constitution de la commune mixte; 2°. — son régime administratif; 3°. — les conséquences qui découlent de sa qualité de personne civile.

SECTION I

Constitution de la Commune Mixte

La commune mixte est essentiellement une circonscription politique et administrative, dont la superficie immense est comparable à celle d'un département métropolitain (1). Sur son territoire, on ne rencontre pas un centre qui, par sa situation privilégiée ou l'importance de sa population, puisse donner à la circonscription une certaine unité. On y voit, au contraire, disséminées sans aucune cohésion, de nombreuses agglomérations: centres de colonisation, villages kabyles ou hameaux arabes formés de quelques habitations primitives.

La population qui habite la commune mixte est parfois fort importante; elle dépasse celle d'un canton métropolitain (2). Composée en majorité d'indigènes, elle est surtout répartie dans les douars

(1) Certaines communes mixtes ont même une superficie supérieure à celle d'un département métropolitain: Djebel Nador (11.738 kilomètres carrés); Saïda (7.117 kilomètres carrés); Bou-Saâda (8.635 kilomètres carrés); Khenchela (9.448 kilomètres carrés).

(2) La population moyenne d'une commune mixte est d'environ 45.000 habitants. La commune mixte du Chélif possède, d'après le recensement de 1926: 91.874 habitants; celle de la Soummam: 106.319.

et les tribus qui forment des subdivisions de la commune mixte. A l'intérieur de ces territoires indigènes, apparaissent, semblables à des îlots, les centres peuplés d'européens et aussi, chose bizarre, des communes de plein exercice. Le nombre des centres dépend du développement donné, dans chaque circonscription, à la colonisation. En moyenne, il y a un européen pour cinquante indigènes; mais cette proportion est loin d'être la même pour toutes les communes mixtes. Certaines, en effet, ne comprennent qu'un seul centre et n'ont, par suite qu'une population européenne insignifiante. Par contre, il s'en trouve où l'on compte un européen pour sept indigènes (1).

Ainsi, la commune mixte est d'un aspect extérieur profondément différent de la commune métropolitaine. Celle-ci est, en effet, avant tout, un groupement d'habitants réunis, sur une portion restreinte de territoire, par des intérêts et des besoins qui se pénètrent constamment, par une communauté de race, de religion, de tradition et même de misère. Au contraire, les habitants d'une commune mixte sont séparés par des distances considérables; ils s'ignorent les uns les autres; ils n'ont pas la même mentalité et par suite leurs besoins et leurs intérêts sont distincts, même opposés. Mais on peut voir dans l'existence des douars et des centres, qui constituent nous le verrons de véritables unités administrées séparément par l'intermédiaire d'agents spéciaux, une organisation analogue à celle du canton institué en France par la loi du 21 fruc-

(1) Télagh, Aïn-Témouchent.

tidor an III (1). Il semble que l'analogie soit plus apparente que réelle. Les localités qui formaient le canton avaient en effet, entre elles, certains intérêts communs. Ces intérêts subsistent de nos jours et il n'y a pas cinquante ans, l'organisation administrative du canton métropolitain était demandée par tous les partis politique (2).

Or, les douars et les centres de la commune mixte ne se caractérisent pas seulement par les différences de race et de mœurs de leur population, mais aussi par la naturelle indépendance qu'ils affectent entre eux. Il n'y a, en effet, dans une commune mixte, pas plus de communauté d'intérêts entre deux douars éloignés ou entre deux villages européens, qu'il n'y en a entre un de ces villages et un de ces douars. Et cet isolement de chacune de ces circonscriptions territoriales provient de la structure même du pays qui est morcelée en une grande quantité de petites régions disparates, aux reliefs distincts, aux végétations variées, aux climats divers.

Ainsi, la commune mixte ne pouvait être que l'œuvre du législateur; elle s'oppose encore, à cet égard, à la commune métropolitaine, dont la formation résulte de conditions historiques et géographiques. En France, en effet, cette subdivision de territoire est préexistante à la loi; elle a été à l'ori-

(1) Voir la note de M. Louis ROLLAND, sous *Alger*, 27 avril 1904. R. A. 1906-2-331.

(2) La fameuse école de Nancy avec DE BROGLIE, ODILON BARROT, etc., avait inscrit cette réforme dans son projet de réorganisation administrative de 1868. De même GAMBETTA en avait fait un article principal de son programme politique.

gine, une réunion spontanée d'individus qui ont mis en commun leurs efforts pour l'organisation de la vie collective. Puis cette réunion a été reconnue, consacrée et réglementée par la législation moderne.

La commune mixte ne procède pas de ce principe naturel; elle est créée par un arrêté du Gouverneur Général (1) qui a été investi, à cet effet, d'un pouvoir propre (2) par les décrets du 7 avril 1884 (article 7) et du 6 février 1919, (article 6).

Ces textes sont très laconiques; ils ne fixent aucune procédure particulière et se bornent à indiquer que le projet d'arrêté, portant création et organisation d'une commune mixte, doit être soumis au Conseil de Gouvernement, dont l'avis ne peut lier l'administration. Le Chef de la colonie possède donc un pouvoir discrétionnaire qui lui permet, non seulement de créer de nouvelles communes mixtes, mais également de modifier les limites de celles qui existent, d'apporter à leur organisation les changements pouvant paraître nécessaires, enfin même, de les supprimer.

L'absence de formes qui caractérise la création d'une commune mixte peut paraître surprenante à première vue car, dans la métropole, cet acte est précédé d'une procédure réglementée par le législateur. En Algérie même, la commune de plein

(1) Toutefois, quand la création d'une commune mixte modifie la composition d'un arrondissement, il faut un décret. V. D. 14 mars 1909, créant la com. mixte du Sersou. B. O. 1909, p. 586.

(2) Et non un pouvoir délégué, comme on pouvait le soutenir sous l'empire des décrets du 26 août 1881. V. LARCHER. 3^e éd., t. I, p. 737.

exercice est créée par décret, après avis du Conseil général du département intéressé. Mais il s'agit, dans ce cas, de donner à un centre une organisation définitive et de fixer des limites qui présenteront une certaine stabilité. Or, la création d'une commune mixte ne tend pas au même but; elle pourvoit surtout à l'administration de territoires immenses, sur lesquels est répartie une population indigène souvent considérable. La mise en valeur du sol, le peuplement européen, l'augmentation du nombre des indigènes et les modifications apportées à leur vie, sont autant de facteurs qui donnent aux limites d'une commune mixte un caractère provisoire. Dans ces conditions, il est justifié de permettre au Gouverneur Général, seul responsable de l'ordre en Algérie, d'appliquer rapidement les mesures qui lui paraissent de nature à améliorer l'administration de nos sujets.

Ces limites sont d'ailleurs déterminées assez arbitrairement et elles n'ont, par suite, aucune fixité; les douars sont facilement transférés d'une commune mixte à une autre; les centres de colonisation tendent à être érigés en communes autonomes; enfin, des circonscriptions entières disparaissent. Et ce qui accentue singulièrement ce caractère artificiel de la commune mixte, ce sont les anomalies qu'elle présente. Ainsi, elle porte souvent le même nom qu'une des communes de plein exercice enclavées dans son territoire (1). D'autres fois, elle a reçu le nom d'une région et a son chef-lieu dans une commune de plein exercice (2), ou dans un

(1) Soukahras, Châteaudun-du-Rhumel, Palestro, etc.

(2) Chélif, chef-lieu Orléansville; Oued-Cherf, chef-lieu Guelma.

hameau ou bordj éloigné de toute agglomération indigène (1). Enfin, on peut ajouter que la commune mixte de l'Aurès a deux chefs-lieux, l'un d'été (Arris), l'autre d'hiver (Tkout) (2).

En raison de son étendue considérable, de ses populations hétérogènes et de mœurs différentes, de ses limites artificielles, la commune mixte est donc une circonscription d'une constitution particulière, qui n'a aucun des caractères primordiaux d'une commune. L'épithète qui lui a été donnée ne répond pas à la réalité.

SECTION II

Régime administratif de la Commune Mixte

Malgré sa constitution factice, la commune mixte est une personne civile dont l'organisation intérieure a été calquée sur celle de notre commune métropolitaine. Elle est, en effet, soumise à l'arrêté du 20 mai 1868, dont le but était de fixer le régime administratif de circonscriptions qui devaient, « sans aucune difficulté, être érigées en communes de plein exercice, le jour où l'élément européen serait suffisamment développé, et où, de son côté, l'élément indigène se serait façonné à nos idées et

(1) V. LARCHER, p. 735. Commune mixte de la Mizrana, chef-lieu Tighzirt.

(2) A. G. du 21 décembre 1914.

aurait fait un nouveau pas en avant » (1). Par suite, ce régime ne pouvait avoir que la forme municipale; les unités ainsi organisées, ne différaient de la commune française que parce qu'elles avaient pour maire un officier, et pour conseil municipal une commission spéciale. Mais la commune mixte a subi en 1875, nous l'avons vu, une transformation territoriale importante; elle n'a plus l'organisation territoriale d'une commune; elle n'en a pas moins continué à être soumise au texte primitif. L'arrêté du 20 mai 1868 est toujours, aussi bien en territoire militaire qu'en territoire civil, la charte des communes mixtes et ce que M. DE PEYRE écrivait en 1881, a conservé toute sa valeur d'actualité : « L'arrêté de 1868 fonctionne encore aujourd'hui ; des modifications ont dû être apportées à la composition des commissions municipales et au mode de recrutement des fonctionnaires chargés de présider ces commissions, lorsque la commune mixte est devenue une institution civile. Mais, en ce qui concerne le régime législatif et financier des communes mixtes, l'arrêté du 20 mai 1868 n'a pas cessé d'être en vigueur » (2).

Bien plus, on continue d'interpréter l'arrêté de 1868 par l'ordonnance du 28 septembre 1847 (3) (titre 2) et par la section 2 de la loi du 5 mai 1855, qui a été rendue applicable à l'Algérie par l'article 15 du décret du 27 décembre 1866, article qui a abrogé le titre 1^{er} de l'ordonnance de 1847. Or,

(1) Rapport à l'Empereur, 20 mai 1868. Est., p. 349, déjà cité.

(2) DE PEYRE, p. 5.

(3) Est., p. 104.

cès textes ont été remplacés, en ce qui concerne les communes de plein exercice, par la loi du 5 avril 1884, qui ne peut cependant être étendue aux communes mixtes en raison des termes exprès de son article 164. L'étude des travaux préparatoires de ce texte, prouve d'ailleurs que le législateur a bien entendu maintenir les communes mixtes sous le régime antérieur. En effet, dans le projet présenté à la Chambre des Députés, l'article 164 était ainsi conçu : « La présente loi est applicable à l'Algérie » ; il ne distinguait donc pas entre les deux catégories de commune et c'est précisément pour ce motif que la rédaction proposée ne fut pas acceptée en séance. Un amendement tendant à appliquer la loi aux seules communes de plein exercice et à donner à l'article sa forme actuelle fut alors adopté.

Malgré cette clause restrictive, la loi du 5 avril 1884 est le code auquel l'Administration se réfère pour le règlement de toutes les questions non prévues par l'arrêté du 20 mai 1868, et par les textes de 1847 et de 1855. Cette pratique est d'ailleurs approuvée par la jurisprudence. Le Conseil d'Etat a décidé, en effet, que les principes contenus dans la loi de 1884 sont applicables aux communes mixtes, lorsqu'il n'y est pas dérogé, quant à ces communes, par une disposition légale particulière (1). C'est ainsi que, pour la tenue des listes électorales, les conditions d'éligibilité et toutes les opérations concernant les élections des membres des commissions

(1) Conseil d'Etat, 22 décembre 1894. R. A. 1895.436. Voir également note sous l'article 7 du décret du 7 avril 1884. Est., p. 632.

municipales, on suit les règles de droit commun (1) (2). Mais il serait illégal d'appliquer cette loi à toutes les matières réglées expressément par les textes précités. Toutefois, le Gouverneur Général a, aux termes des décrets des 6 février 1919 et 7 avril 1884, le pouvoir de légiférer en ce qui concerne l'organisation des territoires non compris dans les communes de plein exercice (3). Un arrêté du Chef de la colonie rendu après avis du Conseil de Gouvernement est donc suffisant pour étendre aux communes mixtes les dispositions de la loi du 5 avril 1884. Il faut noter qu'aucun arrêté n'est intervenu jusqu'à ce jour dans cet ordre d'idées. L'Administration supérieure préfère maintenir la commune mixte sous un régime incertain qui lui permet d'invoquer par analogie la loi de 1884, notamment quand il s'agit de lui imposer des charges nouvelles ou des mesures qui découlent de cette législation, et d'opposer qu'en droit, la loi n'est pas applicable. Cette incertitude n'est pas sans apporter quelques difficultés dans le fonctionnement de l'appareil administratif. Car il ne paraît pas possible de déterminer, d'une façon précise, toutes les matières auxquelles il faudrait appliquer, en communes mixtes, les dispositions de la loi du 5 avril 1884.

(1) R. Générale d'Administration 1885, t. I, p. 317.

(2) C'est ainsi que l'art. 14 § 3 de la loi du 5 avril 1884, s'applique aux communes mixtes (Circ. 20 janvier 1896). Est. 96, p. 14. De même l'art. 86 a été appliqué par la circ. du 18 septembre 1885 (Est., p. 351).

(3) Ce droit a été reconnu par un avis du Conseil de gouvernement du 23 décembre 1898. Est. suppl. 1899, p. 10.

SECTION III

La Commune Mixte, personne civile

La commune mixte est une personne civile; c'est l'article 4 de l'arrêté de 1868 qui lui a attribué cette qualité. Elle a donc un domaine qui peut être modifié par des acquisitions, des aliénations, des échanges et des partages; elle a un budget; elle peut accomplir tous les actes de la vie civile; elle a qualité pour ester en justice; enfin, elle est responsable dans certains cas du préjudice que cause aux particuliers le fonctionnaire qui l'administre.

Nous allons étudier toutes ces questions sous des paragraphes distincts; nous terminerons par l'examen du point de savoir si les communes mixtes peuvent se former en syndicats. Notons enfin que le budget communal fera, ainsi que nous l'avons dit au début de notre ouvrage, l'objet d'un chapitre spécial.

I. — Domaine

Le domaine de la commune mixte se divise en domaine public et domaine privé. Le domaine public présente la même constitution que celui d'une commune ordinaire : il comprend notamment les édifices du culte, les chemins vicinaux, les chemins ruraux, les rues et impasses.. Quant au domaine privé, il se compose, aux termes de l'article 5 de l'arrêté de 1868, des biens meubles et immeubles réputés biens communaux pour les communes de

plein exercice. On range généralement les immeubles communaux en trois catégories distinctes, savoir : 1° les immeubles servant à usage public; 2° les immeubles affermés, et donnant lieu à une perception de revenus au profit de la caisse municipale; on les appelle aussi : biens patrimoniaux ; 3° les immeubles dont les habitants ont la jouissance en nature (1).

La commune mixte possède, comme immeubles à usage public les mairies, les anciennes maisons du commandement, les justices de paix, les dépôts de sûreté ou les geôles municipales, les écoles, les édifices religieux, les cimetières, etc.

Quant aux immeubles de la 2° catégorie, ils se composent des abattoirs, des marchés européens ou indigènes, des « fondouks » (sorte de marchés arabes), des caravansérails. Hormis ces immeubles, dont la plus grande partie provient de la commune subdivisionnaire ou indigène à laquelle la commune mixte a succédé, les biens patrimoniaux de cette unité administrative ne comprennent que les constructions, plantations et acquisitions qui ont été effectuées sur les ressources du budget communal (2).

Enfin, la commune mixte ne possède pas de communaux. Mais les douars et les centres de colonisa-

(1) DE PEYRE, p. 108.

(2) La commune mixte peut avoir la jouissance d'immeubles de nature spéciale, appelés terres d'apanage ou maghzens. Ce sont des biens qui ont appartenu à des chefs indigènes, décédés sans héritiers et qui font partie du domaine privé de la commune mixte, en attendant qu'une enquête partielle les ait attribués au Domaine de l'Etat.

tion qui sont investis de la personnalité morale, en sont pourvus et possèdent également des biens patrimoniaux souvent importants.

Le domaine privé, dont la constitution vient d'être indiquée, est modifié par des acquisitions à titre onéreux ou à titre gratuit, des aliénations, des échanges, des partages.

Les acquisitions à titre onéreux peuvent avoir lieu à l'amiable ou par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans le premier cas, elles sont autorisées (1) par arrêté du Préfet (ou du Gouverneur Général dans les territoires du Sud), sur l'avis de la commission municipale et à la suite d'une expertise et d'une enquête de *commodo et incommodo*. Dans le second cas, on suit les règles tracées par l'ordonnance du 1^{er} octobre 1844, et du décret du 28 septembre 1859 (2). Quant aux aliénations et aux échanges, il convient de distinguer suivant que les biens proviennent ou non de concessions de l'Etat. Les règles qui régissent les biens concédés sont celles observées dans les communes de plein exercice. Pour les autres biens, l'aliénation est autorisée par le Préfet en Conseil de Préfecture. Toutefois, les bois soumis au régime forestier ne peuvent être aliénés qu'en vertu de décrets du Gouvernement.

L'emploi et l'usage des biens de la commune mixte sont déterminés par des actes de gestion ou d'administration qui consistent, soit en des affectations à des services publics, soit en locations ou

(1) Décret 27 oct. 1858, art. 2, tableau B, N° 17. — Mén. I. V. Administr. Gén., pp. 37-40

(2) TILLOY, A. C., p. 964.

afferriages. L'affectation à un service public est déterminée par une délibération de la commission municipale approuvée par le Préfet, sauf en ce qui concerne les biens concédés, pour lesquels l'affectation ne peut être modifiée ou supprimée que par un décret.

Les règles concernant les locations sont les mêmes, que les biens considérés soient la propriété de la commune ou la propriété d'une section. Nous les étudierons donc dans le chapitre traitant de la section française, car ces biens ne présentent une réelle importance que dans cette subdivision de la commune mixte; celle-ci est, en effet, nous l'avons dit, dépourvue de communaux proprement dits et ne possède en propre qu'un patrimoine restreint.

II. — Action en Justice

La commune mixte, comme toute personne morale, peut ester en justice. En vertu de l'article 12 de l'arrêté de 1868, l'exercice de ce droit est réglementé par les dispositions de l'ordonnance de 1847 (article 60 et suivants). L'introduction d'une action en justice, comme tout pourvoi devant un autre degré de juridiction et même devant la Cour de cassation, est subordonnée à une autorisation préalable du Conseil de Préfecture. Il en est de même lorsque la commune mixte veut défendre à une action intentée contre elle, mais elle n'est pas obligée d'obtenir une nouvelle autorisation si elle est appelée à plaider devant un second degré de juridiction. Enfin, cette formalité n'est pas nécessaire lorsqu'il s'agit d'intenter une action possessoire ou d'y défendre (ordonnance de 1847, article 65) et dans

toute instance administrative (Conseil d'Etat 19 janvier 1844). Cette nécessité d'une autorisation spéciale du Conseil de Préfecture à laquelle est soumise la commune mixte, pour ester en justice, est discutée depuis qu'elle a été supprimée pour les communes métropolitaines, par la loi du 8 janvier 1905. Cette loi a, en effet, été déclarée, par son article 4, applicable à l'Algérie et on en a conclu que les communes mixtes devaient bénéficier de cette disposition générale. « On pourrait soutenir », dit M. Louis ROLLAND, « que les communes mixtes sont quelque chose de tellement spécial dans notre droit public qu'elles continuent d'être soumises à la règle ancienne. Mais à cette solution, il nous semble que des objections sont possibles. L'assimilation en matière d'action en justice a été faite entre les communes de plein exercice et les communes mixtes par l'article 12 de l'arrêté du 20 mai 1868. La Cour de cassation a d'ailleurs déclaré que l'article 124 de la loi du 5 avril 1884, relatif au dépôt d'un mémoire par l'adversaire d'une commune, était applicable aux communes mixtes. (Req. 31 octobre 1900, R.A. 1900, 2-465). Il n'y a pas de raison pour ne pas appliquer les autres articles relatifs aux procès de communes. Dès lors, et par application des principes généraux sur les lois modificatives, et en vertu de l'article 4 de la loi du 8 janvier 1905, on doit admettre que les articles 121 à 125, nouveaux de la loi du 5 avril 1884, sont applicables aux procès des communes mixtes, comme l'étaient les anciens. L'autorisation de plaider donnée par le Conseil de Préfecture n'est donc plus ici nécessaire » (1).

(1) R. A. 1907, 2. p. 286. Note sous l'arrêté du 22 avril 1906.

Cette manière de voir n'est cependant pas admise par l'administration, qui a continué, après la loi du 9 janvier 1905, de demander aux Conseils de Préfecture d'autoriser les communes mixtes à ester en justice. On fait remarquer avec raison que la loi de 1905 a modifié celle du 5 avril 1884 qui, nous l'avons vu, n'est applicable qu'aux communes de plein exercice. Les tribunaux ne peuvent, d'autre part appliquer la loi de 1884, puisque les communes mixtes sont soumises en ce qui concerne les actions en justice, à un texte spécial : l'ordonnance de 1847. Le raisonnement de M. Louis ROLLAND n'est pas sans soulever des objections. Que le législateur de 1868 ait voulu appliquer aux communes mixtes les dispositions de l'ordonnance de 1847 relatives aux procès des communes, il n'en résulte pas nécessairement qu'une assimilation ait été décidée, en cette matière, même pour les textes à venir, entre communes mixtes et communes de plein exercice. Aussi bien, la conséquence logique de cette affirmation conduirait à appliquer actuellement à la commune mixte la loi de 1884, pour toutes les questions réglées en 1868, par l'ordonnance de 1847. Or, nous avons montré que l'on ne pouvait adopter cette solution. Quant à l'arrêt de la Cour de cassation du 31 octobre 1900, il ne constitue pas un argument suffisant pour déclarer la loi du 9 janvier applicable aux communes mixtes. Il ne peut, d'ailleurs, s'expliquer que par la similitude qui existait entre les dispositions de la loi du 5 avril 1884 et celles de l'ordonnance de 1847 en ce qui concerne les procès des communes. Au point de vue pratique, l'intervention du Conseil de Préfecture, constitue une mesure de tutelle administrative qui est pleinement justifiée, car l'autorité de la commission

municipale n'est pas suffisante pour tenir un compte judicieux des intérêts de la commune mixte et pour constituer un contre-poids à l'action personnelle de l'Administrateur.

Dans les Territoires du Sud, les communes mixtes doivent également être autorisées pour ester en justice, par les Conseils de Préfecture des départements qui correspondent aux territoires. Toutefois, les termes dans lesquels est conçu l'article 1^{er} du décret du 4 juillet 1906 (1), pourrait laisser supposer que les Conseils de Préfecture n'ont compétence en ce qui concerne les Territoires du Sud, que dans les cas où ils ont à rendre des arrêts dans des litiges attribués à leur compétence et mettant en présence deux ou plusieurs parties appelées à présenter devant eux leurs demandes et leurs défenses. Mais, si on se reporte à la correspondance échangée au sujet de l'élaboration du décret du 4 juillet 1906, correspondance qui constitue dans l'espèce, les travaux préparatoires de ce décret, on est amené à constater que lorsqu'il avait été, tout d'abord, question de confier, pour les Territoires du Sud, les attributions des Conseils de Préfecture à une section du Conseil de Gouvernement, il était bien entendu que cette section aurait la plénitude des attributions des Conseils de Préfecture. De même, lorsqu'il a été décidé, sur les instructions du Ministre de l'Intérieur, de ne pas donner suite à ce projet et de laisser leur compétence dans les Territoires du Sud aux Conseils de Préfecture d'Al-

(1) Article 1^{er} du décret du 4 juillet 1906: « La justice administrative et contentieuse est exercée dans les Territoires du Sud par... »

ger, d'Oran et de Constantine, il n'a pas été question de restreindre les attributions de ces conseils.

Dans ces conditions, il semble que, réserve faite des cas dans lesquels les lois et règlements portent que le Préfet statue en Conseil de Préfecture — cas dans lesquels il n'est pas possible au Gouverneur Général de se conformer aux prescriptions légales — les Conseils de Préfecture doivent être nécessairement saisis, en ce qui concerne les Territoires du Sud, des affaires qui rentrent normalement dans leur compétence, et notamment des demandes d'autorisation d'ester en justice formulées par les communes.

La commune mixte est représentée en justice par l'administrateur, qui, pour cela, ne peut agir sans l'autorisation de la commission municipale. Tout particulier qui veut intenter une action contre une commune mixte, est obligé d'adresser préalablement au Préfet, ou au Gouverneur Général (dans les Territoires du Sud), un mémoire exposant les motifs de sa réclamation. Ce mémoire est transmis à l'administrateur qui saisit la commission municipale. La délibération de cette assemblée, le mémoire accompagné de toutes pièces justificatives, sont adressés au Conseil de Préfecture, qui doit statuer dans les deux mois à compter du dépôt du mémoire. Il peut accorder ou refuser l'autorisation de plaider, mais il ne rend pas de décision sur le fond de l'affaire, car il fait seulement acte de tutelle administrative. Toute décision portant refus d'autorisation doit être motivée (1). Dans ce cas,

(1) Article 63 de l'ordonnance du 28 septembre 1847.

l'administrateur peut, en vertu d'une délibération de la commission municipale, se pourvoir devant le Conseil d'Etat, dans un délai de trois mois à dater de la notification de la décision du Conseil de Préfecture.

Tout contribuable d'une commune mixte peut-il introduire à ses frais et risques, avec l'autorisation du Conseil de Préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune mixte et que celle-ci, appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer ? Reconnu dans la métropole par la loi du 18 juillet 1837, ce droit était sujet à controverse dans toutes les communes algériennes, avant la loi de 1884 qui l'a expressément prévu dans les communes de plein exercice. Mais la difficulté a subsisté dans les communes mixtes.

Nous sommes en présence, à ce sujet, d'une opposition entre la jurisprudence de la Cour de cassation et celle de la Cour d'appel d'Alger. Celle-ci a d'abord admis une première fois ce droit, dans un arrêt qui a été annulé par la Cour de cassation le 5 août 1874 (1). Cette haute juridiction s'appuyait sur le silence de l'ordonnance du 28 septembre 1847 qui a créé, en Algérie, l'organisation municipale. De la combinaison de l'article 60 de cette ordonnance et des arrêtés du Gouverneur Général des 20 mai 1868 et 24 novembre 1871, elle déduisait que les actions appartenant à une commune mixte ne pouvaient être exercées que par ses représentants légaux.

(1) Cassation req., 5 août 1874. Robe 1874, p. 128. D. P. 76-1-17 et note sous l'arrêt.

Malgré cette décision, la Cour d'Appel d'Alger a maintenu sa jurisprudence par un nouvel arrêt du 17 février 1877 (1), qui se fonde sur l'article 9 de l'arrêté du 4 novembre 1848, aux termes duquel les lois qui régissent, en France, l'administration municipale sont applicables en Algérie, notamment en ce qui concerne les actions judiciaires intéressant les communes.

M. DE PEYRE approuve la thèse de la Cour d'Appel et fait remarquer que « la pratique administrative, en Algérie, a toujours admis que l'ordonnance du 28 septembre 1847 devait être interprétée par la loi du 18 juillet 1837, dans les cas qui ne sont pas particuliers à la colonie, et cette pratique a été définitivement justifiée et consacrée par l'article 2 du décret de rattachement du 26 août 1881 aux termes duquel les lois, décrets, arrêtés, règlements et instructions ministérielles qui régissent en France, les divers services civils, s'appliquent, en Algérie, dans toutes celles de leurs dispositions auxquelles il n'a pas été dérogé par la législation spéciale de ce pays » (2). Cette dernière affirmation est critiquable en ce sens que le décret du 26 avril 1881 ne concerne que des attributions ministérielles. Quoi qu'il en soit, il apparaît que depuis la loi de 1884 le droit d'intenter les actions appartenant à une commune mixte doit être reconnu à tout contribuable de cette unité administrative en vertu du principe posé par le Conseil d'Etat en ce qui concerne l'applicabilité de cette loi.

(2) *Recueil périod. de Dalloz*, 1881-1-353; *Journal de jurisprudence d'Alger*, 188, p. 21.

(1) DE PEYRE, *o. c.*, p. 170.

Pour éviter les frais considérables d'un procès, la commune mixte peut transiger (1). La commission municipale prend une délibération qui ne sera exécutoire qu'après l'approbation du Préfet en Conseil de Préfecture. L'administrateur, ainsi autorisé à transiger, conclut, avec l'adversaire de la commune, un accord qui, pour être valable, doit être approuvé par l'autorité préfectorale sur l'avis du Conseil de Préfecture.

III. — Responsabilité de la Commune Mixte

En sa qualité de personne morale publique, la commune mixte est civilement responsable, dans les termes des articles 1382 et suivants du Code civil, des actes accomplis par son administrateur, dans la gestion des intérêts privés communaux. Il a été jugé spécialement en ce sens, que l'administrateur d'une commune mixte ayant obtenu du propriétaire d'un immeuble une promesse de vente, en affirmant, de bonne foi d'ailleurs, que le Préfet avait approuvé l'acquisition, alors que cette approbation n'avait pas été donnée, la commune est civilement responsable du préjudice résultant pour lui de la non-réalisation de la vente (2).

On ne saurait, d'autre part, décliner cette res-

(1) Avant la loi de 1884, les règles de droit commun appliquées en commune mixte exigeaient que la délibération de l'assemblée municipale fût précédée d'une consultation de trois juriscultes désignés par le Préfet; mais l'arrêté du 21 Frimaire An XII, qui prescrivait cette consultation préalable, figure parmi les textes abrogés par la loi de 1884. Art. 168. Elle n'est donc plus obligatoire. On doit appliquer ce principe aux communes mixtes.

(2) Req. 15 mairs 1905. R. A. 1906-2-201. Note sous l'arrêt.

ponsabilité, en objectant que l'administrateur de la commune mixte est nommé par le Gouverneur, au lieu d'être choisi par le Conseil de la commune. Nous verrons, en effet, que l'administrateur a toutes les attributions du maire (1).

L'habitant d'une commune mixte, victime d'un pillage qu'explique l'insuffisance des mesures de police prises par l'administration de cette commune, peut-il, légalement, mettre en cause, devant la justice, la responsabilité de la commune mixte ? Certains auteurs ont prétendu que l'arrêté du 20 mai 1868 édictait implicitement cette responsabilité. Aux termes de l'article 12 de cet arrêté, « les dépenses et les recettes des communes mixtes sont réglées par les dispositions de l'ordonnance du 28 septembre 1847 ». Or, dans ce dernier texte, c'est précisément au titre II, chapitre II, sous la rubrique des dépenses et des recettes des budgets communaux, que se trouve placé l'article 55 qui déclare applicables aux centres de populations de l'Algérie, les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV qui admettent la responsabilité dont il est question. Donc, l'arrêté de 1868, en renvoyant à l'ordonnance de 1847, en ce qui concerne le budget des communes mixtes, a voulu étendre à ces unités administratives, toutes les dispositions de cette ordonnance, notamment celles concernant l'application de la loi de l'an IV.

Ce raisonnement est critiquable (1). En effet, si l'arrêté de 1868 renvoie à l'ordonnance de 1847, c'est uniquement en ce qui concerne les dépenses, les recettes et la comptabilité, mais nulle part, il

(1) Alger 20 juillet 1894. R. A. 1894-2-421. Alger 29 nov. 1899 et sur pourvoi Req. 23 janvier 1901.

ne déclare étendre aux communes mixtes l'article 55 de la dite ordonnance.

D'autres auteurs ont affirmé qu'il y avait lieu de faire application aux communes mixtes des articles 106 à 109 de la loi du 5 avril 1884 (2) qui prévoit expressément la possibilité pour un habitant, victime d'un pillage causé par un attroupement, de mettre en cause la responsabilité de la commune. On ne saurait admettre cette opinion puisque les articles 106 à 109 de la loi de 1884 ne s'appliquent que dans la mesure édictée par l'article 164 de la loi, lequel ne vise que les communes de plein exercice.

En l'absence de textes précis, on a voulu trouver une base légale à la responsabilité des communes mixtes en raison des dégâts causés par des attroupements, dans les règles de droit commun contenues dans les articles 1382 et suivants du code civil. Nous avons vu, que la commune mixte, comme toute personne morale, ne pouvait être déclarée responsable que des actes que l'administrateur accomplit dans la gestion des biens de la commune. Or, les dégâts causés par les attroupements sont généralement dûs à l'insuffisance des mesures de police et c'est alors, en sa qualité de fonctionnaire public, délégué du pouvoir central, ayant la surveillance de la commune mixte et la direction de la force publique, que l'administrateur doit intervenir. Donc, les négligences qui peuvent lui être

(1) Alger, 29 nov. 1899. D. P. 1901-2-375, et la note, et sur pourvoi. Req. 23 janvier 1901. D. P. 1902-1-259 et le rapport de M. le Conseiller DUPONT. V. aussi la note de M. Maurice COLIN. Sir 1901-1-505.

(2) Modifiée par la loi du 16 avril 1914.

imputées, dans cet ordre d'idées, ne sauraient entraîner la responsabilité de la commune mixte, en l'absence d'un texte précis le déclarant expressément.

Quant à la jurisprudence, elle est nettement opposée à la doctrine qui admet la thèse de la responsabilité. Les tribunaux (1), la Cour d'Appel d'Alger et la Cour de Cassation ont déclaré à plusieurs reprises que les articles 106 à 109 de la loi de 1884 ne sont pas applicables aux communes mixtes. Il en est de même du Conseil de Gouvernement (2). Le Conseil d'Etat n'a cependant pas eu l'occasion de se prononcer et ceci est d'autant plus regrettable que la thèse de la jurisprudence paraît bien constituer une dérogation au principe posé par cette haute juridiction, en ce qui concerne l'applicabilité de la loi de 1884. En effet, cette responsabilité n'ayant pas été expressément prévue par un texte, il faudrait étendre les articles en question aux communes mixtes. Mais cette dérogation s'explique : les principes de la loi de 1884 ne doivent pas être appliqués à la commune mixte que dans les cas où il y a analogie entre l'organisation de cette unité administrative et celle d'une commune de plein exercice. Lorsqu'une différence trop profonde se révèle entre les deux institutions, il est évident que la jurisprudence ne peut pas s'appuyer sur la législation de droit commun. Dans le

(1) Voir cependant en sens contraire un jugement du Tribunal de Mascara en date du 16 mars 1898 (R. A. 1899-18). Ce jugement a été annulé par la Cour de cassation.

(2) Délibération du 23 décembre 1898. Est. Suppl. 1899, p. 10, déjà citée. Cet avis a été suivi par l'administration. Voir la dépêche du 15 juillet 1899. p. 9.

cas qui nous occupe, y a-t-il analogie entre une commune de plein exercice et une commune mixte ? Autrement dit, le fondement de la responsabilité de la commune en raison des dégâts causés par des attroupements est-il compatible avec l'organisation de la commune mixte ? Il convient, tout d'abord, de souligner le caractère exceptionnel de cette responsabilité que la commune encourt seule entre toutes les personnes du droit administratif. La solidarité qui unit les membres de la commune entraîne, en effet, la responsabilité de tous à l'égard de l'un d'eux. Mais, de plus, ce sont les habitants qui choisissent le maire ; ils doivent logiquement supporter les conséquences des fautes que ce mandataire commet dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Dans les communes mixtes, le maire est un fonctionnaire, et d'autre part, nous avons vu que les liens qui unissent les habitants sont factices ; on ne saurait donc faire supporter à ces derniers les conséquences des dégâts causés par des gens dont ils peuvent ignorer l'existence et avec lesquels ils n'ont aucun intérêt commun. Si la jurisprudence du Conseil d'Etat en décidait autrement, elle serait irrationnelle et illégale.

IV. — Syndicats de Communes Mixtes

Les communes mixtes peuvent-elles, à l'instar des communes de plein exercice, demander à former entre elles ou avec ces dernières des syndicats en vue d'œuvres d'utilité communale ? En d'autres termes, les dispositions de la loi du 22 mars 1890, modifiée par celle du 13 novembre 1917, sont-elles applicables aux communes mixtes ? Sous l'empire

de la loi du 22 mars 1890, la question n'était pas douteuse, car ce texte déclarait ses dispositions applicables, comme celles de la loi du 5 avril 1884, aux seules communes de plein exercice. Mais le législateur de 1917 a cru devoir formuler ce principe général, que la nouvelle loi recevrait son application en Algérie et dans les colonies, sans distinction entre les communes soumises à la loi du 5 avril 1884 et celles qui ne le sont pas. Ces dernières se trouvent par là, placées dans une situation mal définie, puisque, en beaucoup de points, la loi du 13 novembre 1917 se réfère, pour la détermination des règles régissant les syndicats de communes, aux dispositions de la loi de 1884, qu'elle suppose applicables aux communes intéressées (1). Nous pensons, néanmoins, qu'en vertu des principes généraux sur les lois modificatives, la loi du 13 novembre 1917 n'est pas applicable aux communes mixtes. Mais il est bien entendu que le Gouverneur Général pourrait, par arrêté, étendre à ces unités administratives, sous telles réserves qu'il jugerait utile de poser, toutes les dispositions concernant les syndicats de communes. L'Administration a refusé, récemment, après avis du Conseil de Gouvernement, cette extension, en raison de la grande étendue des communes mixtes, des intérêts différents de leurs divers centres et des constantes modifications territoriales qu'elles subissent par suite de l'érection des centres en communes de plein exercice (2).

(1) Voir la loi municipale Léon Morgand, revue et mise à jour par Henri MORGAND, t. II, 10^e édit., 1923, p. 793.

(2) Séance du 9 juin 1927. Voir p. 421 du compte-rendu officiel.

Ces arguments ont été combattus au cours d'une séance (1) des Délégations financières, par plusieurs délégués qui ont fait ressortir l'avantage que présenterait la formation de syndicats entre communes mixtes et entre ces dernières et les communes de plein exercice, pour l'électrification des centres ruraux. Certes, la distribution de la force motrice dans les plus petits villages, contribuerait à améliorer les conditions d'existence souvent difficile des centres éloignés des villes et faciliterait, sans aucun doute, le peuplement français. Si les arguments que l'Administration a donnés pour justifier sa décision, ont une certaine valeur, nous pensons qu'ils ne sont pas péremptoirs, car il est d'autres circonstances où la commune mixte, malgré sa grande étendue et les intérêts différents de ces centres, est appelée à s'engager pour un temps indéterminé. Il en est ainsi notamment quand elle garantit les intérêts d'un emprunt qui est employé à l'établissement d'un circuit téléphonique, dont tous les centres et douars ne bénéficient pas également.

*
**

De l'étude que nous venons de faire, il résulte que si la commune mixte possède la même capacité juridique que la commune de plein exercice, elle se distingue de celle-ci par l'incertitude de sa législation. Celle-ci s'est longtemps alimentée d'expédients qui permettaient de satisfaire aux besoins

(1) Réponse à un vœu des Délégations financières. Compte rendu officiel, session ordinaire de 1927, p. 14.

nombreux qui se faisaient jour, mais qui laissaient entières les questions de principe. Ainsi les décisions de l'autorité ont formé une sorte de jurisprudence qui s'est superposée aux textes. Ces derniers n'ont jamais été modifiés; ce sont toujours ceux qui étaient appliqués au début de l'occupation. Il n'est donc pas anormal qu'ils paraissent actuellement, non seulement confus, mais suranés. Car l'administration de la commune mixte s'est progressivement compliquée avec le progrès de la colonisation et la complexité de la vie moderne. Elle a maintenant à faire face à de multiples besoins quotidiens; elle doit donc disposer d'une législation précise, qui soit en harmonie avec la constitution spéciale de la commune mixte et qui s'inspire des principes généraux de la loi de 1884.

CHAPITRE III

L'Administrateur et son Personnel

Nous avons vu dans le chapitre précédent que le législateur, en organisant la commune mixte d'Algérie, s'était volontairement inspiré des institutions locales métropolitaines. A maintes reprises, on a souligné l'analogie qui existe entre le maire et l'administrateur. On peut, en raison de cette similitude d'aspect, établir un rapprochement plus étroit encore de ces deux organismes différents, mais on risque alors de tirer des conclusions, sinon dangereuses, du moins entachées de graves erreurs parce qu'elles vont à l'encontre des réalités et surtout des tendances.

Il y a, en effet, entre un administrateur de commune mixte et un maire, des différences trop profondes pour que l'on puisse considérer ces deux magistrats comme des rouages absolument identiques, simplement différenciés par un caprice de la terminologie. Le premier, en effet, est un fonctionnaire et nous pensons que cette qualité l'emporte sans conteste sur celle que lui confère ses fonctions purement municipales.

Il est fonctionnaire et de ce fait, il est placé sous l'autorité de chefs qui peuvent, à tout moment, intervenir dans ses actes, même dans ceux pour lesquels la loi lui reconnaît une indépendance véritable. Il est contrôlé par l'administration supérieure et l'action qui en résulte peut être à son égard plus directe, plus comminatoire que pour un maire élu qui occupe un rang tout à fait spécial dans la hiérarchie administrative, qui détient ses pouvoirs du suffrage universel et qui est surtout responsable devant le corps électoral.

La commune métropolitaine revêt dans un caractère de décentralisation que nous ne saurions retrouver dans la commune mixte d'Algérie. D'ailleurs, dans les développements qui vont suivre sur la création et l'organisation, sur les attributions et le rôle du corps des administrateurs de communes mixtes, nous ferons ressortir avec plus de clarté l'originalité et la singularité de ces fonctionnaires. Nous terminerons le chapitre par l'étude du rôle des collaborateurs de l'administrateur.

SECTION I

Création et organisation du corps des administrateurs

I. — Les Administrateurs civils

Le corps des administrateurs de commune mixte a été créé par l'arrêté du 30 décembre 1876 (1). Mais on peut en faire remonter l'origine à l'une des

(1) B. O. 1876, 840.

premières institutions civiles de l'Algérie : les commissaires civils. Ces derniers cumulaient, aux termes de l'arrêté du 18 décembre 1842 (1), à la fois les fonctions de maire, de juge et d'officier de police judiciaire. Ils avaient pour mission d'être « une transition nécessaire, efficace entre le régime de l'occupation militaire et le régime communal » (2).

L'organisation civile tentée par le vice-amiral DE GUEYDON (arrêté du 11 septembre 1871) eut pour conséquence la création de nouveaux fonctionnaires civils : les administrateurs des circonscriptions cantonales. Ceux-ci n'avaient pas d'attributions judiciaires, mais leur mission administrative était fort compliquée, « d'une part, en effet, ils exerçaient, sur les communes de plein exercice et mixtes de la circonscription cantonale, un droit de surveillance et de contrôle contesté par les municipalités; d'autre part, ils cumulaient les emplois incompatibles de maires de plusieurs communes indigènes » (3).

En décidant la suppression des circonscriptions cantonales et leur remplacement par des communes mixtes, l'arrêté du 24 décembre 1875 attribua aux fonctionnaires placés à la tête des nouvelles unités administratives, le titre d'administrateurs de communes mixtes. Le statut de ce personnel est actuellement fixé par l'arrêté réglementaire du

(1 et 2). Mén. I. *Commissaires civils*, p. 194. V. également rapport précédant l'arrêté du 30 décembre 1876.

(3) DE PEYRE, p. 20.

30 décembre 1909 (1) ,qui prévoit l'existence d'administrateurs principaux, d'administrateurs et d'administrateurs-adjoints. Ces derniers sont recrutés, en principe, par voie de concours (2); toutefois un tiers des emplois vacants est réservé aux élèves ayant subi avec succès les examens de sortie des écoles du Gouvernement (3) et aux élèves brevetés de l'école coloniale (section africaine) et de l'école des sciences politiques.

Les candidats reconnus admissibles à la suite du concours ou pourvus d'un des diplômes exigés sont nommés par arrêté du Gouverneur Général (4). Ils

(1) Est. Suppl. 1909, p. 501. Cet arrêté a été modifié par ceux des 7 mars 1912, 5 avril 1913, 15 octobre 1916, 7 juillet 1917, 2 juillet 1919, 27 avril 1920, 3 juillet 1925, 5 mars 1926, 8 avril 1927.

(2) Les épreuves écrites portent : 1° sur la législation algérienne et le droit administratif; 2° sur l'histoire et la géographie de l'Algérie; 3° sur l'administration et comptabilité communales. Les épreuves orales comprennent une interrogation sur le droit criminel, une séance pratique d'équitation et une épreuve de topographie. Peuvent prendre part à ce concours tout Français pourvu du diplôme de bachelier, âgé de 22 ans révolus et ayant satisfait aux obligations militaires. Les jeunes gens pourvus de certains diplômes, licence en droit, brevet d'arabe, diplôme d'arabe délivré par l'école des Langues orientales bénéficient, s'ils sont admissibles, de points supplémentaires.

(3) Polytechnique, Ecole spéciale militaire, Normale supérieure, Centrale, des Arts et manufactures, Institut agronomique.

(4) Le Gouverneur Général possède à cet effet un pouvoir propre depuis le décret du 22-3-1898 et non délégué comme on pouvait le soutenir sous l'empire du décret du 26 avril 1884.

sont soumis à un stage minimum d'un an, mais ils ne peuvent être titularisés avant l'âge de 25 ans révolus.

Quant aux emplois d'administrateurs, ils sont exclusivement réservés aux adjoints de 1^{re} classe déclarés aptes à ces fonctions à la suite d'un examen professionnel et portés sur un tableau de classement établi chaque année par une commission spéciale (1).

II .— Les Administrateurs militaires

Dans les Territoires du Sud, les communes sont administrées par des officiers qui sont placés, conformément aux dispositions de l'instruction ministérielle du 10 février 1908 (2) sous l'autorité du Gouverneur Général. La situation de ces officiers est toujours réglée par l'article 31 de la loi du 13 mars 1875 (2) sur les cadres et les effectifs de l'armée. Ils sont préparés à leur tâche par le « Cours d'instruction préparatoire au service des affaires indigènes » qui fonctionne à Alger, pendant neuf mois, du 1^{er} octobre au 30 juin, sous la direction d'un Officier su-

(1) Cette commission est composée sous la présidence du Gouverneur Général, du Secrétaire Général du Gouvernement, des trois Préfets, des Directeur et Sous-Directeur des Affaires Indigènes. L'arrêté du 8 avril 1927 a fixé les épreuves de l'examen professionnel.

Les adjoints ayant une résidence de 5 ans dans un des postes dits « défavorisés » sont dispensés de l'examen professionnel. L'arrêté du 9 décembre 1927 (J. O. A. n° 50) a énuméré ces postes: Tkout (C. M. Aurès), Taberdga (C. M. Khenchela), Aïn-Boucif (chef-lieu), Aïn Oussera (C. M. d'Aïn-Boucif), Aflou (chef-lieu).

(2) Modifiée le 4 novembre 1925 article 152 du service courant de l'Armée.

(3) Est., p. 456.

périeur. L'organisation et le fonctionnement de ce cours ont été réglementés par une instruction du 19 août 1922 (1). Des connaissances essentielles sont enseignées aux officiers élèves, soit par des officiers des corps et services du 19^e Corps d'Armée, soit par des professeurs de l'Université d'Alger, soit enfin par des conférenciers choisis parmi les personnalités algériennes de compétence reconnue et dont le Directeur du cours d'instruction s'est assuré le concours. Au mois de juin de chaque année, les officiers élèves passent un examen dont le résultat est constaté par un classement. La liste de ceux qui sont reconnus aptes est arrêtée par le Gouverneur Général qui l'adresse au Ministre de la Guerre; les officiers sont ensuite répartis dans les divers services de l'Algérie et de la Tunisie.

Le personnel des officiers des affaires indigènes se compose d'adjoints de 1^{re} et de 2^e classe, et de chefs de bureaux répartis en deux classes et une classe exceptionnelle. Les effectifs sont fixés chaque année par la loi des finances. L'avancement a lieu, partie à l'ancienneté, partie au choix, sans proportion définie. Enfin la hiérarchie et l'ancienneté dans chacune de ces fonctions priment la hiérarchie et l'ancienneté de grade (2).

C'est généralement parmi les officiers pourvus du grade de chef de bureau que sont choisis les admi-

(1) B. O. M. G., p. 2.623. V. rectificatif du 27 janvier 1927, B. O. M. G., p. 165. V. également l'article de « *l'Armée d'Afrique* » de mai 1927, sur le cours préparatoire aux Officiers des Affaires indigènes d'Algérie.

(2) C. M. G. en date du 1^{er} mai 1922 relative au recrutement des officiers des services spéciaux de l'Afrique du Nord et du Levant. B. O. M. G. 1922, p. 1.420.

nistrateurs, maires des communes; on les appelle alors chefs d'annexe et commandants supérieurs (1); ces titres correspondent aux circonscriptions de commandement qui se superposent, dans les Territoires du Sud à la division en communes. D'une façon générale, les limites de l'annexe coïncident avec celles de la commune (2).

★
★

SECTION 2

Attributions et rôle des administrateurs

Les attributions des administrateurs de communes mixtes sont multiples; elles n'ont pas été précisées par un monument législatif unique. L'énumération que l'on en peut donner ne saurait être limitative. L'administrateur est à la fois le maire de la commune mixte (3) et un agent de la puissance publique. En cette dernière qualité, il a surtout pour mission d'administrer des populations indigènes encore mineures qui ont besoin d'être aidées, encouragées, conduites dans la voie du mieux être où elles sont incapables de s'engager seules. Son rôle

(1) Cercle de Colomb.

(2) Le cercle de Colomb comprend la commune mixte de Colomb et la commune indigène de Timimoun.

(3) Alger 13 juillet 1885. R. A., 1890, 106; Alger 20 juin 1894. R. A., 1894, 428; Alger 3 mars 1888. R. A. 1888 (l'administrateur a le droit, comme le maire, de constater les délits de chasse).

revêt donc un caractère politique qu'il importe de souligner dès à présent.

Nous serons conduit à examiner les attributions de l'administrateur sous un triple point de vue : tout d'abord, l'administrateur est un maire : cette fonction lui confère des devoirs en sa double qualité de représentant de l'administration générale et de chef de l'association communale ; ensuite, il est fonctionnaire chargé de faire respecter l'ordre et d'assurer la sécurité ; il est, à cet égard, responsable vis-à-vis de ses chefs hiérarchiques ; enfin, en sa qualité de meilleur auxiliaire de l'administration supérieure, il doit jouer un rôle social et il est tenu envers les indigènes à des obligations morales.

Les attributions des chefs d'annexe sont analogues à celles des administrateurs : nous nous bornerons donc à signaler, au cours de l'exposé qui va suivre, les différences qui peuvent exister et qui tiennent toutes à l'organisation spéciale des Territoires du Sud.

I. — L'Administrateur est un maire

Les attributions que l'administrateur exerce en sa qualité de maire sont définies par l'article 13 de l'arrêté du 20 mai 1868. Cet article, très laconique, distingue les fonctions exercées au nom du pouvoir central, de celles touchant à la gestion des intérêts de l'association communale. Mais l'énumération donnée est incomplète. En réalité, l'administrateur est investi des fonctions reconnues aux maires des communes de plein exercice par le titre 2 de l'ordonnance de 1847.

a) — **Le Représentant du pouvoir central**

Comme représentant du pouvoir central, le maire d'une commune mixte est officier d'état civil et de police judiciaire; il est chargé en outre, aux termes de l'article 26 de l'ordonnance précitée, « de toutes les fonctions spéciales qui lui sont dévolues par les lois, ordonnances et arrêtés ».

L'administrateur, officier d'état civil, célèbre les mariages, constate les naissances et les décès, dresse l'acte de reconnaissance d'un enfant naturel. Il est placé, dans l'exercice de ces fonctions, sous la surveillance d'un procureur de la République et du Procureur Général.

La qualité d'officier de police judiciaire, attribuée au commandant de cercle par l'arrêté de 1868, a d'abord été conférée aux chefs des circonscriptions cantonales par le décret du 30 avril 1872 (1). Ce texte n'a pas été abrogé par l'arrêté du 24 décembre 1875, qui substitua l'appellation de commune mixte à celle de circonscription cantonale. Les administrateurs se sont donc trouvés investis des fonctions déterminées par l'arrêté de 1872.

Les attributions de police judiciaire sont exercées par les chefs des communes mixtes conformément au code d'instruction criminelle. Elles comprennent la recherche des contraventions de police, la réception des rapports, dénonciations et plaintes y relatives. Dans le cas de flagrant délit ou de réquisition d'un chef de maison, l'administrateur doit se transporter sur les lieux, dresser pro-

(1) Est., p. 388.

cès-verbal et faire saisir les prévenus. Enfin, il remplit les fonctions du ministère public près du tribunal de simple police, dans les conditions fixées par l'article 144 du code d'instruction criminelle. « Néanmoins », dit la circulaire du Procureur général en date du 24 septembre 1877 (1), « ils peuvent (les administrateurs) se faire remplacer par leur adjoint, et il sera à propos, pour ne pas les détourner de leurs fonctions administratives, de ne les requérir, pour le service de l'audience de simple police, que dans le cas de nécessité absolue ». Il va sans dire que l'intervention de l'administrateur ne se justifie plus dans les localités où il existe un commissaire de police.

Ces pouvoirs, identiques à ceux exercés par un maire, devaient recevoir, à l'égard des indigènes, une extension considérable. Ce furent des circulaires du Gouverneur Général qui précisèrent la nature des attributions confiées en cette matière aux administrateurs ; mais ces circulaires ont étendu ou limité suivant les époques, les premières attributions. Nous allons retracer sommairement ces variations depuis 1872, jusqu'à nos jours.

A l'origine, la compétence des administrateurs s'étendait, non seulement aux contraventions, mais également aux délits et aux crimes. Comme elle pouvait se trouver en concurrence avec celle des juges de paix, une circulaire (1) du Procureur général avait d'abord décidé que le premier de ces officiers de police judiciaire saisi, devait procéder sans retard, en cas de flagrant délit, à une infor-

(1) Est., p. 388, en note.

(2) 4 juillet 1888. Est., p. 880.

ination suivant les prescriptions du code d'instruction criminelle. Mais, ce système ne produisit pas de résultats pratiques satisfaisants et donna lieu à de regrettables conflits entre administrateurs et juges de paix.

Afin d'y mettre un terme, une circulaire du Gouverneur Général, en date du 18 octobre 1889 (1), déterminait de nouveau (2) le rôle des administrateurs en matière de police judiciaire. Ces fonctionnaires n'étaient chargés du service des informations criminelles et correctionnelles que dans certains territoires où leur action pouvait s'exercer plus promptement que celle des juges de paix. Ces territoires étaient indiqués par un tableau annexé à la circulaire. Dans les localités non comprises dans ce tableau, les administrateurs étaient désaisis de la police judiciaire, sauf en cas d'empêchement des juges de paix. Ils devaient se borner à transmettre sur le champ aux magistrats tous les renseignements qu'ils pouvaient recevoir relativement aux crimes et aux délits commis sur l'étendue de la commune mixte soumise à leur autorité. Mais, dans les territoires où ils étaient investis des fonctions de police judiciaire, les administrateurs étaient placés, quant à cette partie importante de leurs attributions, sous la surveillance et le contrôle exclusifs des Procureurs de la République.

Des décisions du Gouverneur Général ont modifié la répartition des circonscriptions réservées

(1) Est., p. 880.

(2) La circulaire du 15 juillet 1888 avait déjà donné des indications à ce sujet.

à la compétence de l'administrateur à mesure que le nombre des postes de juges de paix était augmenté.

Une autre circulaire du Gouverneur Général, en date du 16 septembre 1896 (1), vint rappeler aux chefs des communes mixtes, les instructions du 18 octobre 1889. Il y est dit, notamment : « les administrateurs et leurs adjoints, ayant comme principale attribution la surveillance des populations indigènes, doivent, pour que ce droit de surveillance des populations ne soit pas en quelque sorte illusoire, notamment dans les régions éloignées du siège des tribunaux, posséder aussi comme sanction, le pouvoir d'informer judiciairement contre les criminels ».

Mais ces dispositions furent remplacées par une nouvelle circulaire du 21 mai 1902 (2), prise en exécution du décret du 29 mars 1902 (3), qui créait les tribunaux répressifs. Le Gouverneur Général décidait que le service de la police judiciaire serait assuré désormais, sur le territoire entier des communes mixtes, par les administrateurs pour tous les faits qualifiés crimes dans lesquels n'étaient inculpés que des indigènes ou des inconnus, et par les juges de paix pour les crimes qui comportaient l'inculpation d'un Français, d'un étranger non musulman et d'un musulman naturalisé français. Cette circulaire fut à son tour abrogée par celle du

(1) Est. Suppl. 1896-97, p. 43.

(2) Est. Suppl. 1902, p. 80.

(3) Remplacé par le décret du 9 août 1903. La circulaire n'était cependant pas abrogée.

7 avril 1914 (1), aux termes de laquelle, l'instruction de tous les crimes commis sur le territoire des communes mixtes, était assurée par le juge de paix. Les administrateurs conservaient l'instruction des délits commis par les indigènes, et remplissaient le plus souvent les fonctions de ministère public près le tribunal répressif. D'autre part, interprétant les instructions du Gouverneur Général, le Procureur général prévoyait qu'il pouvait être dérogé à la circulaire du 7 avril 1914, pour certains douars se trouvant relativement rapprochés du siège de la commune mixte, et par contre, très éloignés du chef-lieu de canton (2). Dans ces douars, l'instruction des crimes pouvait être assurée par l'administrateur, d'une façon plus prompte et plus efficace dans l'intérêt de la sécurité. Par contre, le Procureur général prescrivait aux Procureurs de la République de décharger, dans certains cantons, le chef de la commune mixte des fonctions de ministère public près le tribunal répressif.

Enfin, en raison de l'absence ou de l'indisponibilité des juges de paix, titulaires et suppléants, les juges d'instruction pouvaient être obligés d'envoyer des délégations aux administrateurs. Mais cette procédure, bien que conforme aux disposi-

(1) Est. Suppl. 1914-1915, p. 1134.

(2) Circulaire du 21 avril 1914. Est. Suppl. 1914-1915, p. 1135. Les circonstances dans lesquelles les administrateurs conservaient l'information des crimes étaient déterminées par une décision gubernatoriale du 12 avril 1914, et une circulaire du Procureur général du 13 du même mois. Voir également Circul. du Procureur général du 9 avril 1915.

tions du code d'instruction criminelle, ne devait être employée qu'à titre tout à fait exceptionnel et lorsqu'il n'était pas possible de faire différemment (1).

Pendant la guerre de 1914-1918, les administrateurs se virent attribuer, par le décret du 23 octobre 1915 (2), des pouvoirs de police judiciaire en ce qui concerne les indigènes de certaines communes de plein exercice. Ces pouvoirs cessèrent à la fin des hostilités.

Les attributions de police judiciaire confiées aux administrateurs de communes mixtes, par la circulaire du 7 avril 1914, ont été limitées du fait de la loi du 4 février 1919. Ce texte a décidé que les indigènes inscrits sur les listes électorales ne pouvaient être condamnés, en ce qui concerne les contraventions et les délits que pour les mêmes faits et par les mêmes tribunaux que les citoyens français, sous réserve des mesures spéciales édictées pour la protection et la conservation des forêts par la loi du 21 février 1903 et des dispositions de la loi du 14 juillet 1914 relatives à la mise en surveillance spéciale. L'intention du législateur ayant été de placer, sous le régime du droit commun en matière de délit, l'indigène pourvu d'un bulletin de vote, il convenait d'appliquer ces dispositions à l'instruction et à la poursuite, aussi bien qu'au jugement proprement dit des infractions d'ordre cor-

(1) Circulaire du Gouverneur Général du 27 mars 1915 Est. Suppl. 1914-1915, p. 1135.

(2) Est. Suppl. 1914-1915, p. 1283. V. réponse du Ministre de l'Intérieur à une question écrite posée par Monsieur Doizy, député, le 6 janvier 1916.

rectionnel. Ainsi, à l'égard des indigènes électeurs, l'administrateur n'a plus d'attributions de police judiciaire exceptionnelles. Il ne peut, en effet, être chargé de l'instruction d'un délit justiciable de la juridiction de droit commun en sa qualité d'officier du ministère public auprès d'un tribunal répressif. Il ne peut l'être également en sa qualité de maire, que dans les conditions restreintes prévues par les articles 48 à 54 du code d'instruction criminelle, ou, exceptionnellement et par empêchement d'un officier de police judiciaire plus qualifié, par délégation du juge d'instruction en vertu de l'article 84 (1).

A l'égard des indigènes non électeurs, l'administrateur conserve les attributions qu'il possédait avant 1919. Il est donc chargé de l'instruction des délits commis par ces indigènes, et exceptionnellement il peut encore, dans certaines circonscriptions, éloignées du chef-lieu de canton, instruire les crimes imputés à ces mêmes indigènes.

Ces pouvoirs de police judiciaire spéciaux donnent encore lieu à des conflits entre les administrateurs et juges de paix. Les chefs des communes mixtes, responsables de la sécurité dans leurs circonscriptions, souvent plus près du délinquant que ne le sont les juges de paix, sont naturellement portés à instruire les infractions qui n'entrent pas dans leur compétence. Mais si le but de cette intervention peut paraître louable, nous pensons que les rivalités entre fonctionnaires d'administration différente, sont toujours regrettables. Il est un prin-

(1) Dépêche du Gouverneur général au Procureur général en date du 7 août 1919, citée par M. Arexy (*Manuel pratique de législation algérienne*, 1924, p. 117).

cipe vers lequel on doit tendre de plus en plus en Algérie, c'est celui de la séparation entre les attributions judiciaires et les attributions administratives. C'est à l'administrateur qu'il appartient de s'effacer devant le juge de paix, alors même qu'un texte lui reconnaît une compétence réelle.

En outre des fonctions d'officier d'état civil et de police judiciaire, l'administrateur est chargé, en sa qualité de représentant du pouvoir central, des attributions spéciales qui lui sont dévolues par les lois, ordonnances et arrêtés. Cette disposition a un sens tellement général qu'elle caractérise à elle seule, d'une façon saisissante l'extrême variété des attributions exercées par le chef de la commune mixte. Son activité n'est pas limitée, comme celle d'un maire à l'administration municipale; elle embrasse tous les domaines de la vie publique. Tous les services qui participent à l'administration des indigènes, ont besoin de son action et de son autorité. C'est ainsi qu'il assiste les répartiteurs des contributions directes dans les opérations relatives au recensement et à l'assiette des impôts. Il prête son appui aux receveurs des contributions diverses en ce qui concerne le recouvrement des impôts dans les douars. En matière de colonisation, il provoque ou exécute toutes les mesures capables de favoriser le peuplement des centres. Il concourt à la surveillance des forêts, à la constitution de la propriété indigène, au recrutement des conscrits indigènes. Il fournit périodiquement des renseignements complets sur la situation de sa circonscription, et il surveille l'établissement de statistiques les plus diverses.

b) — **Chef de l'association communale**

En qualité de chef de l'association communale, l'administrateur est le représentant de la personnalité civile de la commune mixte; il possède à cet effet, des attributions de gestion qui sont déterminées par les décisions de la commission municipale et qui en dépendent. Il prépare le budget, intervient dans les actions judiciaires que la commune mixte intente ou défend, dirige les travaux communaux.

En matière de police municipale et rurale, il a les attributions que conféraient aux corps municipaux, les lois des 16-24 août 1790, et 28 septembre - 6 octobre 1791.

Il prend des arrêtés à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés à sa vigilance et son autorité, de publier de nouveau les lois, ordonnances, arrêtés et règlements de police et de rappeler les habitants à leur observation. Des copies de ces arrêtés doivent être adressées immédiatement au sous-Préfet (ou au Préfet dans l'arrondissement chef-lieu) qui peut toujours les annuler ou en suspendre l'exécution, en vertu du droit de contrôle prévu à cet égard par l'article 30 de l'ordonnance de 1847. Les arrêtés ayant un caractère général ou permanent ne peuvent être exécutoires qu'après avoir été formellement approuvés (1). La tutelle administrative est donc pour l'administrateur, plus étroite que pour le maire, dont les arrêtés permanents sont, aux termes de l'article 95 de la loi du 5 avril 1884, exécutoires

(1) Article 31 de l'ordonnance de 1847.

un mois après la remise de l'ampliation constatée par des récépissés délivrés par le Sous-Préfet. Bien qu'aucun délai ne soit assigné par l'ordonnance de 1847 au Sous-Préfet pour approuver les arrêtés permanents des administrateurs, il semble, en se référant aux travaux préparatoires de ce texte, que la décision de l'autorité approbative doit intervenir dans les trente jours qui suivent la remise de l'arrêté.

Enfin, l'administrateur nommé aux emplois communaux, pour lesquels les lois, ordonnances et arrêtés ne prescrivent pas un mode spécial de nomination. En réalité, cette attribution est très réduite, la plupart des agents communaux étant nommés par le Sous-Préfet, le Préfet ou le Gouverneur Général. En principe, l'administrateur ne peut nommer que des cantonniers, pépiniéristes, maîtres ouvriers dont les fonctions, strictement communales, ne sont pas importantes (1).

**c) — Le Maire dans les Communes Mixtes
des Territoires du Sud**

Les attributions des chefs d'annexes des Territoires du Sud sont en principe déterminées par la circulaire du Gouverneur Général du 21 mars 1867. Pratiquement ces officiers sont, comme les administrateurs, les maires de leurs communes. Ils se présentent aussi sous le double caractère

(1) L'administrateur ne peut revendiquer le droit de nommer les garde-champêtres. Dans une commune de plein exercice, cette attribution appartient au maire en vertu de l'article 102 de la loi du 5 avril 1884.

d'agents de la puissance publique et de chefs de l'association communale, et à chacune de ces fonctions correspondent des attributions semblables à celles qui viennent d'être étudiées. Mais il faut ajouter que, dans les Territoires du Sud, l'activité administrative est davantage concentrée entre les mains de l'autorité locale. En effet, le régime de commandement qui a été maintenu dans ces régions, se concilie assez difficilement avec la spécialisation des fonctions qui est propre aux territoires civils. Les chefs de nos communes du sud ont conservé certaines attributions qui ont été confiées, dans l'Algérie du nord, à d'autres fonctionnaires. Leur action s'exerce, non plus indirectement par une collaboration, mais directement. Il en est ainsi notamment pour tout ce qui concerne le recensement, l'assiette et le recouvrement des impôts arabes qui ont été maintenus dans les Territoires du Sud, malgré la réforme qui a étendu aux indigènes de l'Algérie du Nord, le régime des impôts français (1).

La qualité d'officier de police judiciaire, pour la recherche et la constatation des crimes, délits et contraventions commis par les indigènes en territoire militaire, a été reconnue aux officiers des bureaux arabes, par le décret du 15 mars 1860 (2). Ce texte est toujours en vigueur dans les Territoires du Sud. D'autre part, il n'y a pas de distinction à établir entre les indigènes, puisque la loi de 1919

(1) Il faut noter les tendances actuelles qui consistent à créer des fonctionnaires civils spéciaux: répartiteurs des contributions directes, juges de paix à compétence étendue, vétérinaires...

(2) Est. p. 241, et en note rapport à l'Empereur.

n'a pas été appliquée à cette région de l'Algérie. En ce qui concerne les crimes, les délits et les contraventions commis par les européens, le caractère d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur de la République, a été attribué aux officiers des bureaux arabes par le décret du 1^{er} février 1874 (1), mais seulement dans les territoires où il n'existe pas d'officier de police judiciaire ordinaire (2).

D'autre part, la séparation entre les attributions judiciaires et les attributions administratives, n'a pas été effectuée dans les Territoires du Sud, car les chefs d'annexe sont investis des fonctions de juges de paix; leur compétence s'étend aux européens et aux israélites. Il faut signaler cependant qu'il est question de créer des justices de paix civiles qui comprendraient, dans leur ressort, presque toutes les communes mixtes des Territoires du Sud (3).

Enfin, le chef d'annexe est président de la commission disciplinaire qui a pour mission de juger les délits de faible importance.

*
**

II. — Pouvoirs disciplinaires de l'administrateur

A côté de ces fonctions, purement municipales, l'administrateur est chargé d'une mission de police, consistant à maintenir l'ordre et à assurer la sécu-

(1) Est. p. 425.

(2) A Laghouat, à Djelfa et à Touggourt, il existe des commissaires de police.

(3) Il existe déjà des juges de paix à Djelfa et à Laghouat.

rité et la tranquillité publiques dans sa commune. Cette mission présente, en Algérie, une importance particulière. Nous sommes, en effet, en face d'un peuple qui vivait, il n'y a pas un siècle, dans l'anarchie morale et sociale la plus complète. Si notre plus grand mérite a été de faire cesser cette anarchie, nous n'avons pas encore pu, cela est certain, modifier sensiblement la mentalité des indigènes qui ont conservé, à travers les générations, un peu de ces tendances égoïstes et individualistes qui les portaient jadis, assez facilement, aux actes délictueux. Même actuellement, où notre domination s'est imposée profondément sur les masses indigènes, nous voyons toujours des individus qui pratiquent le vol par goût et par gloriole, qui assassinent par vengeance, qui mentent et qui trahissent par habitude. Et il suffit qu'un bandit agisse avec audace dans une région pour compromettre la sécurité. Mais si ces actes individuels sont moins nombreux qu'autrefois, si l'indigène accepte aujourd'hui facilement nos lois, on le doit en grande partie à la fermeté individuelle des administrateurs, à la sorte d'investiture dont ils font l'objet, au prestige qui s'attache à eux comme représentants de la France. L'uniforme quasi-militaire qui distingue l'administrateur, en impose toujours à l'indigène, car il représente pour lui l'idée d'armée, c'est-à-dire l'idée de force et d'administration sévère.

L'administrateur aurait néanmoins été singulièrement impuissant s'il lui avait fallu tenir son ascendant, uniquement de l'analogie avec le régime précédent, que son uniforme pouvait faire naître dans l'esprit des indigènes. Les insignes extérieurs ne pouvaient être que les attributs d'une autorité réelle, capable de s'exercer immédiatement, re-

connue par les règlements, et pouvant être, le cas échéant, sanctionnée par la force.

Dès 1881, les administrateurs de commune mixte ont, en effet, été dotés de pouvoirs disciplinaires spéciaux leur permettant de réprimer directement toute infraction dont les indigènes pourraient se rendre coupables. On ne saurait trouver, sans doute, des pouvoirs équivalents chez les peuples européens, mais ils étaient, en Algérie, pleinement justifiés par cette évolution rapide qui est le propre des pays en voie de formation, et qui exige, ainsi que nous l'avons dit, des mesures administratives d'exception. En outre, et c'est là un fait d'expérience, la répression d'une faute commise par un indigène, pour être salutaire, doit être immédiate.

Le chef de la commune mixte devait donc être en mesure d'agir avec cette promptitude sans laquelle il ne saurait y avoir d'efficacité..

Les pouvoirs disciplinaires des administrateurs ont été l'objet des plus vives attaques et de critiques souvent injustes. Cette question n'est d'ailleurs pas précisément d'actualité. Les modifications profondes qui ont été apportées aux textes réglementaires du début, ont rendu pratiquement nulle l'action répressive de l'administrateur. Mais les pouvoirs disciplinaires eurent, avant la réforme de 1919, un tel retentissement qu'il nous paraît intéressant de les étudier. D'autant plus qu'après les développements qui vont suivre et qui seront consacrés à un exposé objectif de la question, nous montrerons les conséquences illogiques de la réforme de 1919.

Dès le début de la conquête, il a été nécessaire, dans l'intérêt de l'ordre public, de réprimer par voie disciplinaire, les faits qui ne constituent, en France ni des délits ni même des contraventions propre-

ment dites; mais qui, commis par des indigènes, auraient jeté le désarroi, s'ils n'avaient été promptement contenus. C'est ainsi qu'il s'est formé une législation toute particulière d'infractions et de peines, sous l'empire de laquelle on a placé l'individu qui a la qualité d'indigène musulman : c'est ce qu'on a appelé « l'indigénat » ,

Ces faits délictueux et les peines auxquelles ils donnaient lieu, ont été énumérés pour la première fois par les décrets des 29 et 11 septembre 1874 (1). Les peines étaient limitées à un maximum de cinq jours de prison et de 15 francs d'amende.

D'abord confiée uniquement aux juges de paix, la répression de ces faits a été étendue par la loi du 28 juin 1881 (2), aux administrateurs de communes mixtes; le territoire civil avait reçu à cette époque une extension telle que l'action des magistrats était apparue insuffisante.

Mais le principe même de l'attribution du droit de punir à un administrateur, provoqua en France les critiques les plus violentes. Les juristes et les philanthropes de la métropole entreprirent une campagne de presse pour la suppression de ces attributions exceptionnelles qui méconnaissaient si fortement le principe de la séparation des pouvoirs.

Devant la nécessité de maintenir en Algérie la sécurité, le Parlement n'osa pas entrer dans cette voie. La loi du 15 juillet 1914 (1) limita cependant la liste des infractions pouvant être réprimées par

(1) Décret du 29 août 1874. Est., p. 437. Décret du 11 septembre 1874, p. 442.

(2) Est., p. 550.

(1) Est. Suppl. 1914-1915, p. 1155.

les administrateurs, qui conservaient pendant 5 ans leurs pouvoirs disciplinaires. Ces infractions, énumérées dans le tableau II annexé à la loi sont les suivantes :

1° Refus de fournir, à tour de rôle et contre remboursement immédiat, au prix du tarif arrêté par le Préfet, les agents auxiliaires et les moyens de transport nécessaires aux fonctionnaires et agents dûment autorisés et accrédités officiellement auprès du chef de la tribu ou du douar, dans les règles désignées tous les ans par un arrêté spécial du Gouverneur Général.

Le tarif de réquisition des moyens de transport sera, par les soins du chef de la tribu ou du douar, publié et porté à la connaissance des indigènes;

2° Refus de fournir des renseignements demandés par les agents de l'autorité administrative ou judiciaire, dans l'exercice de leurs fonctions;

3° Inobservation des décisions administratives portant attribution des terres collectives de culture, après avis de la djemâa consultée;

4° Refus ou inexécution des services de patrouilles ou de garde prescrits par arrêtés du Préfet du département, abandon de poste ou même négligence dans les mêmes services;

5° Actes de désordre sur les marchés ou autres lieux de rassemblement, et autour des sources et fontaines publiques, n'offrant pas un caractère de gravité suffisant pour constituer un délit;

6° Refus de faire les travaux, le service ou de prêter le secours dont on aurait été requis dans les circonstances d'accidents, tumulte ou autres calamités, ainsi que dans les cas d'insurrection, brigandage, pillage, flagrant délit, clameur publique ou exécution judiciaire;

7° Retard prolongé et non justifié, après avertissement préalable, dans le paiement des impôts, soultes de rachat, de séquestres, d'amendes, et, généralement toutes sommes dûes à l'Etat ou à la commune, ainsi que dans l'exécution des prestations faites en nature;

8° Défaut d'obtempérer, sans excuse valable, aux convocations des contrôleurs et répartiteurs des contributions directes et des receveurs des contributions diverses, à l'occasion de l'assiette et de la perception de l'impôt.

D'autre part, certains indigènes étaient soustraits au régime de l'indigénat, et le Gouverneur Général était investi du droit d'étendre le bénéfice de cette exemption à d'autres indigènes.

Enfin, la loi du 4 février 1919 a réduit d'une façon sensible l'action des pouvoirs disciplinaires des administrateurs. Cette loi a accordé des droits électoraux à une grande partie de la population indigène, qui n'était plus, de ce fait, soumise au régime de l'indigénat.

A l'égard des indigènes non électeurs, une loi du 30 décembre 1922 (1) a cependant confié aux administrateurs, pour une période de cinq ans, le droit de réprimer les infractions énumérées ci-dessus.

Le code de l'indigénat a peut être été la partie de notre législation algérienne la plus critiquée et la plus impopulaire en France. Certains idéologues ont été jusqu'à le flétrir des mots de « régime du bon plaisir et de brutalité odieuse » (2).

(1) B. O. 1923, p. 827.

(2) Congrès de la Ligue des Droits de l'Homme, séance du 12 mai 1913.

En se plaçant au point de vue des résultats pratiques obtenus, il apparaît bien aujourd'hui que ces mesures d'exception prises à l'égard des indigènes, ont permis la substitution sans a-coups, de l'autorité civile à l'autorité militaire.

Certes, les principes fondamentaux de notre droit public français ont été méconnus, mais on a pensé, avec raison, qu'ils ne constituaient pas les conditions essentielles de la vie sociale d'un peuple dont la mentalité est si différente de la nôtre. Les pouvoirs disciplinaires des administrateurs ont eu l'énorme avantage d'être adaptés à cette mentalité.

L'indigène savait que toute infraction entraînait, sans discussion et sans retard, une punition immédiate. Si on lui avait permis d'épiloguer sur un procès-verbal, il n'aurait vu dans cette faculté que l'affaiblissement et l'incertitude de la justice. D'ailleurs, il ne faut pas s'illusionner sur les mots « pouvoirs disciplinaires », « régime d'exception », et s'imaginer que les administrateurs ont soumis, en Algérie, l'indigène à un régime de contrainte et de terreur. Les pouvoirs disciplinaires ont, en effet, surtout agi comme préventifs, et pendant les dernières années qui ont précédé la réforme de 1919, le nombre des sanctions avait diminué dans de notables proportions.

Les considérations qui ont justifié l'attribution aux administrateurs de pouvoirs spéciaux, n'ont pas perdu aujourd'hui toute leur valeur dans les régions où l'élément européen a encore peu pénétré. Aussi beaucoup de personnes compétentes estiment-elles que la suppression presque totale de ces pouvoirs a été prématurée, car le régime actuel est critiquable en ce sens qu'il établit deux catégories d'indigènes soumis à des régimes différents.

« C'est là, il faut l'avouer », disait en 1922, un délégué financier à une séance de l'assemblée des colons, « une singulière façon de convaincre les musulmans de nos principes égalitaires » (1). On ne peut, en effet, prétendre que la mentalité d'un indigène est modifiée par le seul fait de son inscription sur une liste électorale; l'expérience démontre que les conditions requises pour obtenir cette inscription, n'aboutissent pas à une véritable sélection. Les Administrateurs ont été les premiers à comprendre les conséquences illogiques de cette loi. Aussi, on peut dire que, soucieux de donner à tous leurs administrés, des marques d'une égale sollicitude, ils ont, pour la plupart, abandonné les pouvoirs qu'ils possèdent (2). Et ils ont cherché alors à tenir leur prestige de leur fermeté, de leur bienveillance et de leur équité. Ils ont réussi, car, depuis 1919, la sécurité et l'ordre n'ont pas été troublés, et l'administration des indigènes a continué d'être satisfaisante.

Nous devons toutefois signaler que la suppression des pouvoirs disciplinaires a eu en Kabylie une répercussion inattendue. Les administrateurs ne pouvant plus réprimer directement certains faits de

(1) Délégations financières. Colons, séance du 10 juin 1922. Procès-verbaux, p. 904; vœu émis par la délégation.

(2) Au cours de l'année 1926, les administrateurs de communes mixtes n'ont prononcé que 1.450 condamnations. Le montant des amendes infligées s'est élevé à 7.561 francs, le nombre de jours de prison a été de 5.987 jours 1/2. Les infractions qui ont été le plus réprimées sont celles qui portent les N^{os} 2, 5 et 7 du Tableau. Deux condamnations ont été infligées au titre du N^o 8. (Exposé de la situation générale de l'Algérie en 1926, p. 402).

Il est probable que ces pouvoirs qui expiront le 30 décembre 1917 ne seront pas renouvelés.

nature à troubler la vie des habitants, les kabyles en arrivèrent à édicter dans leurs villages des règlements s'inspirant des antiques « qanouns » (1) qui étaient ainsi renouvelés pour les besoins de la cause.

« Le droit ancien », dit M. RÉMOND, » reprit ouvertement corps, beaucoup plus expéditif et inexorable que le nôtre et dont les résultats furent immédiats » (2). Des tarifs d'amendes furent ainsi institués pour réprimer de nombreux faits : ivrognerie, disputes et autres extrêmement curieux (3).

Les administrateurs des communes mixtes furent obligés de déférer devant les tribunaux, les indigènes chargés de faire appliquer ces règlements.

Dans les Territoires du Sud, les officiers des affaires indigènes ont des pouvoirs plus larges en matière de police : les indigènes ne possédant aucun droit électoral, sont tous soumis à leur autorité. Les commandants de cercle et chefs d'annexe ont conservé les pouvoirs disciplinaires qui leur ont été attribués par l'arrêté du 14 novembre 1874 (4)

(1) Le « qanoun » est en Kabylie l'expression du droit coutumier.

(2) L'élargissement des droits politiques des indigènes. Ses conséquences en Kabylie. Article cité à l'index bibliographique.

(3) M. RÉMOND a transcrit certains de ces qanouns. On lit par exemple dans l'un d'eux que les faits suivants sont réprimés : Si une femme lave à la fontaine ; Si quelqu'un arrive en retard à la réunion ; Si quelqu'un rentre au rassemblement avec une hache ou un poignard, etc...

(4) Est., p. 443.

(article 25) et, en vertu desquels ils peuvent punir les indigènes musulmans non naturalisés français, et résidant dans les Territoires du Sud, pour contravention de police, pour les fautes commises dans le service militaire et administratif, et enfin, pour les méfaits et les délits dont l'importance ne dépasse pas une valeur de 50 francs.

En cas de troubles ou d'insurrection, les attributions des commissions disciplinaires, qui forment le 2^e degré de juridiction répressive, peuvent être exercées, dans leur entier, par les commandants de cercle ou d'annexe, après décision du Gouverneur Général (1).



III. — Rôle social de l'Administrateur

Si la suppression quasi-complète des pouvoirs disciplinaires des administrateurs de communes mixtes n'a eu aucune conséquence regrettable au point de vue du maintien de la sécurité, on peut y voir cependant comme une nouvelle orientation de notre politique indigène. Il semble que l'administration française s'est rendu compte qu'un premier stade avait été heureusement parcouru, et qu'elle pouvait, forte des résultats acquis, s'engager confiante dans une voie nouvelle.

Analysons les faits :

A l'époque où les Administrateurs de communes mixtes remplacèrent les officiers des bureaux ara-

(1) Article 28 du décret du 14 novembre 1874.

un grave problème demeurait toujours posé : la pacification de l'Algérie.

La sécurité en bien des points encore incertaine, devait faire l'objet principal des préoccupations de l'administration civile. Nous avons vu que les pouvoirs disciplinaires confiés aux administrateurs de communes mixtes furent de précieux moyens d'action pour développer et affermir l'œuvre commencée par les bureaux arabes. Mais l'importance de ce rôle de police devait logiquement diminuer à mesure que la colonisation s'implantait et que les indigènes bénéficiaient des bienfaits de notre domination. Aussi, en 1914, une sécurité complète régnait en Algérie, et l'activité économique de ce pays prenait un essor remarquable. La guerre, en fournissant aux indigènes l'occasion de manifester leur loyalisme, devait nous inciter à donner une impulsion nouvelle à cette œuvre admirable qui consiste à faire l'éducation sociale de nos sujets musulmans pour aboutir progressivement à l'émancipation de leur conscience.

La loi de 1919, complétant celle de 1914, vint donc consacrer légalement, sinon l'inutilité, du moins la relégation au deuxième plan, de la mission de police dont avait été chargé l'Administrateur. Et ce fonctionnaire eut désormais à remplir un nouveau rôle qui a rehaussé l'importance de sa fonction. Mais sa tâche est malaisée. En effet, si la France, politiquement règne en Algérie, les idées françaises n'ont guère pénétré dans les foyers indigènes. Nos sujets n'hésitent pas à reconnaître les bienfaits que notre administration leur a procurés, mais ils n'ont pas encore abandonné leur conception biblique de l'existence, dont le plus fâcheux effet est de rendre toute évolution, tout progrès,

presque impossible. On a dit, à juste titre, qu'une des raisons pour lesquelles les indigènes sont réfractaires à une adoption de leur part de nos pratiques sociales, est leur misère matérielle, parfois extrême. Il est de fait que cette indigence, par la dépression physique qu'elle entraîne, aggravée du reste par le fatalisme religieux, est un obstacle à tout progrès.

Il existe bien des organismes locaux (1) qui sont chargé d'atténuer dans la plus large mesure possible, la misère des indigènes.

Il est certain que ces institutions : sociétés de prévoyance, bureaux de bienfaisance, mutuelles-labours, etc...; ne disposeront jamais de moyens assez grands ni de ressources assez importantes pour faire disparaître le paupérisme de nos campagnes. Mais leur rôle peut être rendu plus fécond par l'action personnelle de l'Administrateur. Ce dernier se trouve, en effet, en contact constant avec les indigènes. Dans le cadre de sa commune, il apprécie mieux que quiconque quels efforts doivent être tentés pour favoriser l'aisance et le bien-être de ses administrés. Ainsi il s'attachera tout particulièrement à dresser le plus exactement possible un tableau économique de sa commune; il recherchera la façon ainsi que les moyens d'utiliser les ressources naturelles qu'il aura discernées. Il devra surtout faire œuvre de persuasion et montrer par des faits tangibles tous les avantages que procurent les méthodes européennes de culture; il encouragera donc les indigènes à renoncer aux procédés désuets dont ils se servent pour mettre en valeur la terre. Il leur montrera qu'il est indispensable pour obtenir le maximum de richesses, d'adapter

(1) Nous les étudierons plus loin. V. chapitre VIII.

au sol, les cultures qui lui conviennent le mieux. Enfin, en leur indiquant tous les profits qui peuvent résulter d'un habile travail de la terre, il provoquera insensiblement l'éclosion de sentiments nouveaux : l'amour du travail et le besoin de la collaboration.

Mais l'administrateur soucieux de bien remplir son rôle, ne fera pas de l'agriculture son unique préoccupation; il sera conduit nécessairement à envisager les autres branches de l'activité. Si le travail mécanique moderne n'a pas encore pu se développer en Algérie, au point d'offrir aux indigènes des campagnes, des salaires réguliers, il existe néanmoins des industries locales essentiellement autochtones en voie de disparition progressive et qu'il serait du plus haut intérêt de faire revivre. Des initiatives privées, notamment en ce qui concerne la fabrication des tapis, ont entrepris une œuvre de rénovation et ont donné de très beaux résultats; elles ont ouvert ainsi, des horizons économiques nouveaux. Ainsi l'administrateur se préoccupera, surtout à cause des répercussions sociales considérables qui peuvent en résulter, de faire revivre et de développer dans la famille indigène tous ces arts primitifs, d'implanter solidement l'artisanat dans nos campagnes. Et cela aura non seulement pour conséquence de procurer aux indigènes de nouvelles ressources mais également de transformer le rôle social de la femme, en lui donnant une valeur économique nouvelle. La main d'œuvre féminine peut, en effet, grâce à l'artisanat, trouver à s'occuper avec profit.

En pénétrant plus complètement dans les milieux indigènes, l'administrateur consacrera également tous ses efforts à développer chez nos sujets le sen-

timent d'une hygiène nécessaire. La question de la salubrité publique est en Algérie particulièrement importante; les épidémies redoutables sévissent périodiquement, causant chez nos sujets de terribles ravages et il est certain que ce danger pourra être enrayé, dans une large mesure, lorsque la propreté devenue courante, aura accompli sa mission de protection.

L'administrateur fera souvent procéder à un enseignement pratique des règles d'hygiène les plus élémentaires. Nous pensons même que cette action persuasive serait très utilement complétée par la création, dans les agglomérations indigènes ayant déjà une certaine importance, d'établissements publics où les indigènes pourraient gratuitement procéder à de sérieuses toilettes et à la désinfection de leurs vêtements.

De même, l'assistance aux mères et aux nourissons, comme toutes les mesures tendant à préserver les indigènes des maladies, (vaccinations, consultations dans les douars) ne pourront donner des résultats sensibles que grâce à l'action de l'administrateur et de ses subordonnés. C'est aussi en pénétrant dans les détails de l'existence de l'indigène qu'on lui donnera des idées nouvelles sur le vêtement et l'habitation qui sont toujours bien primitifs.

Enfin, le chef de la commune mixte contribuera à développer l'instruction française dans les campagnes, en proposant la création de nouvelles écoles et en rendant plus effective la fréquentation scolaire. Avant 1914, l'administrateur pouvait punir l'indigène pour négligence ou refus, sans excuse valable, d'envoyer un enfant d'âge scolaire à l'école primaire quand celle-ci était située à moins de trois

kilomètres de sa résidence. La loi du 15 juillet 1914 attribua au Juge de Paix, la répression de cette infraction. Depuis 1919, le principe de l'obligation posée par le décret du 18 octobre 1892 n'est sanctionné à l'égard des indigènes électeurs, que par les moyens de droit commun. La loi du 28 mars 1882 (1) dont les dispositions ont été rendues applicables aux indigènes, par l'article 5 du décret du 18 octobre 1892, prévoit que l'auteur de l'infraction est traduit devant la commission scolaire qui se compose de l'administrateur président, de trois membres nommés par l'administration et de trois membres désignés, depuis l'arrêté du 5 mars 1919, par la djemaâ de douar. Cette commission examine les excuses présentées par le délinquant et peut lui infliger, le cas échéant, un blâme. S'il y a récidive, la commission scolaire ou à son défaut, l'inspecteur primaire, doit adresser une plainte au juge de paix. L'infraction est alors considérée comme une contravention et entraîne une peine de simple police qui peut être réduite par application de l'article 463 du code pénal, sur les circonstances atténuantes. Il n'est pas besoin d'insister sur l'effet moral de cette répression, qui est nul en raison de la faiblesse de la peine et des lenteurs de notre procédure. Aussi, nos administrateurs et nos chefs indigènes doivent-ils employer des moyens de persuasion et même d'intimidation pour obtenir des jeunes indigènes une assiduité réelle.

En résumé, le rôle qui s'impose aux administrateurs, consiste à diriger de plus près l'évolution des

(1) Articles 7 à 14.

populations qu'ils administrent, en devenant des éducateurs et des conseillers dans tous les domaines de l'activité humaine.

On pourrait objecter que ce programme qui tend, par des mesures sagement dosées, à une transformation sociale de la famille indigène, n'est pas nouveau. De tout temps, le sort de nos sujets a fait, tant au point de vue moral, qu'au point de vue matériel, l'objet des préoccupations de l'administration. Certes, nous ne méconnaissons pas l'œuvre considérable qui a été accomplie durant ces dernières années; il convient de noter que les élus indigènes, soit aux assemblées algériennes, soit aux conseils généraux, soit aux assemblées locales, ont exercé sur leurs coreligionnaires, une action bienfaisante en se faisant les interprètes directs et désintéressés de l'administration.

Néanmoins, une constatation doit être faite : il est clair que l'administration supérieure a laissé pendant longtemps aux autorités locales toute liberté d'action pour réaliser une tâche aussi importante. Ce rôle social tel que nous venons de le définir, était rempli selon le tempérament de chacun, selon sa connaissance du pays et des hommes, selon l'audace de son activité. Souvent, la crainte de paraître vouloir faire du zèle, a incité certains administrateurs à se contenter d'une administration passive de leurs communes. En un mot, il ne semblait pas qu'il y eut en haut lieu un programme d'ensemble contenant des règles d'action bien déterminées, dont les autorités locales auraient été tenues de s'inspirer constamment. Cet état de choses anormal, a, du reste, fait l'objet de critiques, aux

délégations financières (1). Les élus algériens, avec cette juste notion qu'ils ont des intérêts représentés par eux et dont la bonne gérance est étroitement liée à l'avenir de l'Algérie, se sont rendus compte que désormais, la seule politique féconde est la politique des réalisations.

A des concepts nouveaux, il faut des formules nouvelles. C'est à M. le Gouverneur général Viollette que revient le mérite d'avoir tracé aux administrateurs des communes mixtes, par des circulaires et des discours (2), ce programme d'éducation sociale qui tient tout entier dans ces trois formules : lutte contre la misère, lutte contre l'ignorance, lutte contre la maladie et dont il a ainsi défini le but : « Faire que dans ce pays d'Algérie, le prestige de la France croisse de jour en jour » (3).

Mais il va sans dire que le Gouverneur général ne peut que donner des directives ; il appartient donc à l'Administrateur — et c'est là un rôle qui

(1) Session de juin 1926.

(2) Notamment circulaire du 10 juillet 1926, et Discours de M. VIOLETTE, Gouverneur Général : « La Mission des Administrateurs en Algérie ». (J. O. de l'Alg., N° 31 du 5 août 1927), où il dit notamment : « Mais ce qui me paraît la tâche essentielle, la tâche capitale, la tâche beaucoup plus délicate, et celle qui est en quelque sorte à la base de votre fonction d'administrateur, c'est la tâche qui consiste à faciliter et à diriger l'évolution économique et morale des populations indigènes dans la communion et l'unité françaises.

(3) Discours de M. le Gouverneur général VIOLETTE. 1926. Réponse au discours du Président de l'Association des Administrateurs et Administrateurs-adjoints de communes mixtes.

demande beaucoup de clairvoyance — d'appliquer les dispositions de détail, sans trop heurter les habitudes et les traditions. Enfin, le chef de la commune mixte devra compléter ces mesures d'assistance sociale, par la mise en œuvre d'un programme de travaux locaux. Ce sont surtout l'établissement de chemins et d'adduction d'eau, la création de pépinières et les aménagements de toute nature dans les centres et les douars qui retiendront son attention.

Il est évident que la réalisation de ce programme suppose chez l'administrateur, une connaissance complète des régions et des populations qu'il administre. Aussi bien cette connaissance présente, en communes mixtes, une importance considérable, car ces unités administratives ne sont pas toutes constituées sur le même modèle. La diversité de leur relief et de leur climat; parfois même, les différences de race des populations qui les habitent, donnent à chacune d'elles un caractère particulier que l'administrateur doit, avant tout, s'attacher à discerner. Mais c'est là une tâche qui demande pour être remplie complètement, une grande activité et une certaine continuité de direction. Grande activité : l'administrateur doit en effet, parcourir souvent les régions de sa circonscription pour en connaître les besoins ; il est nécessaire qu'il soit en contact constant avec ses administrés. Aussi bien faut-il reconnaître que certains administrateurs remplissent imparfaitement leur tâche faute d'un contact suffisant avec cette foule ignorante et misérable, faute d'être insuffisamment mêlés à ces

âmes dont ils ont la charge. C'est en raison des déplacements fréquents qui s'imposent aux chefs des communes mixtes que l'autorité supérieure les a autorisés à faire l'acquisition, sur les budgets communaux, d'automobiles.

Pour accomplir une œuvre utile, il faut aussi, dans chaque commune mixte, avons-nous dit, une certaine continuité de direction : cela impose à l'administration la nécessité de laisser le même administrateur à la tête d'une commune, le plus longtemps possible.

Dans les Territoires du Sud, ce programme d'éducation sociale s'impose également, mais sa réalisation présente plus de difficultés. Les indigènes sont plus arriérés; beaucoup mènent depuis des temps immémoriaux cette vie nomade qui paraît être une nécessité inéluctable. D'autre part, les ressources du pays sont limitées. Aussi l'action des autorités locales tend surtout à surveiller la situation économique des populations, qui subit des crises périodiques. Mais la lutte contre la maladie fait aussi l'objet des préoccupations des chefs d'annexes. Quant à l'instruction, elle ne peut s'adresser qu'aux habitants sédentaires. En résumé, l'œuvre sociale à accomplir dans les Territoires du Sud, consiste plutôt dans le développement des moyens d'existence des indigènes et le rôle de l'autorité locale dans cet ordre d'idées est très important. Au contact immédiat avec les populations, elle peut modifier des habitudes, signaler à l'administration supérieure les besoins matériels des administrés et les travaux d'intérêt général à effectuer.

SECTION III

Les collaborateurs de l'Administrateur

Pour remplir la mission si complexe dont il est chargé, l'administrateur a besoin de la collaboration d'adjoints et d'un personnel de bureau.

1° *L'administrateur-adjoint.* — L'administrateur-adjoint de commune mixte est, comme son chef, officier de police judiciaire. Cette fonction lui a été attribuée par le décret du 3 octobre 1888 (1). Dans certain chef-lieu de commune mixte où il existe un tribunal répressif, le siège du ministère public est souvent occupé par un administrateur-adjoint. Au début de la création de ces tribunaux, il apparut qu'il y avait plus d'inconvénients que d'avantages à désigner l'administrateur lui-même pour ces fonctions. Celui-ci était à cette époque, chargé de statuer sur les contraventions de simple police et il aurait été investi simultanément, quoique à deux degrés différents, des attributions de juge et de celles d'officier du ministère public. D'autre part, son intervention dans les débats risquait d'affaiblir son autorité aux yeux des indigènes (1). Ainsi, on a été conduit à désigner plus spécialement un adjoint pour remplir ces fonctions. Mais l'administration tend actuellement à placer auprès de tous les tri-

(1) Est., p. 845.

(1) C. G. G. du 21 août 1902. Est. Suppl. 1902-03, p. 52, en note.

bunaux répressifs des juges de paix suppléants.. Il faut approuver sans réserve cette tendance, car les fonctions de ministère public sont assez délicates et l'administrateur-adjoint qui débute, n'a généralement pas les connaissances suffisantes pour les exercer sans difficultés.

L'administrateur-adjoint peut être officier d'état-civil par délégation de l'administrateur.

En dehors de ces attributions spéciales, il ne fait que suppléer le chef de la commune sans aucune responsabilité. Il est plus spécialement chargé d'effectuer, dans les douars, des tournées de stricte surveillance (1). Il dresse les tableaux du recrutement indigène. Enfin, au siège de la commune mixte, il préside généralement à la « chekkaïa ». C'est une pratique qui consiste à recevoir chaque jour les indigènes qui ont à formuler des doléances ou des réclamations de peu d'importance. L'adjoint écoute les indigènes et fait donner à leurs plaintes la suite qu'elles comportent. Il joue également le rôle de médiateur dans les conflits d'intérêts qui lui sont soumis ; il empêche ainsi les actions en justice qui seraient préjudiciables aux plaignants.

Pour remplir avec facilité ces fonctions, l'administrateur-adjoint doit s'attacher à connaître la langue arabe (2). Cette connaissance doit être re-

(1) L'adjoint, comme d'ailleurs l'administrateur, doit obligatoirement effectuer 6 jours de tournée par mois dans les douars ou les centres de la commune.

(2) L'adjoint est astreint à subir périodiquement des examens de langue arabe. Il doit obtenir, pour mériter un avancement, ce que l'on appelle la note I.

gardée comme le moyen le plus sûr pour les dépositaires de l'autorité publique, d'avoir sur les indigènes toute l'influence que leurs fonctions les appellent à exercer.

Quelquefois, ce fonctionnaire est appelé à résider dans un centre de colonisation distinct du chef-lieu de la commune mixte pour y représenter l'administrateur et y remplir ses fonctions (1).

Dans les Territoires du Sud, les officiers adjoints aux chefs d'annexes ont les mêmes attributions que les administrateurs-adjoints de commune mixte. Lorsqu'ils sont envoyés en mission, en tribus, le chef de la commune leur délègue le droit de prononcer des punitions, dans les limites de 8 jours de prison et 30 francs d'amende. Ils peuvent aussi, comme les administrateurs-adjoints, être chargés de l'administration d'une section de commune et ils prennent alors le titre de chef de poste (2). Ils sont enfin chargés, dans certaines communes, d'accompagner les nomades qui se rendent « en achaba » (3) dans les communes du Nord pour y faire pacager leurs troupeaux.

2° *Le personnel des bureaux.* — Le personnel des bureaux est groupé sous l'autorité d'un secrétaire de commune mixte (4). Cet agent est spécialement

(1) Commune mixte de la Soummam. La Réunion.

(2) Beni-Ounif. Commune mixte d'Aïn-Séfra.

(3) Mot arabe qui signifie « en herbe ». Désigne le déplacement saisonnier des nomades.

(4) Arrêté du 26 mai 1920 modifié et complété par ceux des 11 juillet 1924, 7 décembre 1923, 6 avril 1925, 16 juillet 1926.

chargé de la comptabilité communale, de la tenue des registres et du répertoire des actes administratifs, de l'établissement des inventaires. Il a la police des bureaux et surveille l'exécution matérielle des travaux. Il est secrétaire de la société de prévoyance et de la commission des statistiques agricoles.

D'après les règlements en vigueur qui définissent d'une façon incomplète les attributions du secrétaire, il semblerait que celles-ci soient limitées à quelques branches du service des communes mixtes. Il n'en est cependant pas ainsi dans la pratique. En réalité le secrétaire est comptable et rédacteur, il est archiviste et statisticien. Il s'occupe de tous les détails du service. Il est le confident et le collaborateur le plus direct de l'administrateur. Il est le conseiller le plus intime des populations de la commune. Il est l'éducateur administratif des débutants.

Ce modeste agent communal n'a pas toujours eu les satisfactions qu'il était en droit d'attendre de l'autorité supérieure. Depuis plus de vingt ans, il sollicite sa fonctionnarisation, avec versement à la caisse des retraites de l'Algérie. Sa voix a enfin été entendue et le Gouverneur Général a pris l'initiative de soumettre aux Délégations financières, qui l'ont approuvé, un projet qui fera du secrétaire de commune mixte, un fonctionnaire colonial. En améliorant le recrutement et la situation de ce personnel, on pourra de plus en plus lui confier avec quelque responsabilité, la besogne de bureau qui absorbe encore une grande partie du temps de l'administrateur.

Les bureaux des communes mixtes comprennent aussi un secrétaire-adjoint, un architecte-voyer (1), des khodjas et des cavaliers indigènes assermentés. Ces derniers escortent l'Administrateur ou son adjoint au cours de leurs tournées dans les douars, portent leurs ordres et contribuent à la police.

Les bureaux des affaires indigènes sont organisés comme ceux des communes mixtes (2). Ils se composent d'un secrétaire et de plusieurs secrétaires-adjoints, d'un architecte-voyer, de secrétaires militaires et de « mokhazénis ». Les secrétaires civils sont régis par un statut analogue à celui qui concerne les secrétaires de communes mixtes de l'Algérie du Nord. Enfin à chaque bureau est affecté un interprète militaire qui est plus spécialement chargé de la correspondance arabe et de la surveillance des magistrats musulmans.

*
**

Ainsi, l'administration d'une commune mixte est le fait d'une collaboration constante de l'Administrateur, des adjoints et du secrétaire. Celui-ci est chargé de la besogne bureaucratique qui est devenue très abondante depuis ces dernières années, en raison de l'application à l'Algérie de la plupart des lois métropolitaines. Les missions de police et de surveillance, les opérations de stricte

(1) Dans le département de Constantine seulement.

(2) Pour les secrétaires civils, voir l'arrêté du 22 février 1922, modifié par les arrêtés des 17 et 25 mars 1924, et 16 juillet 1926.

administration concernant les indigènes incom-
bent aux adjoints. Quant à l'Administrateur, sa
tâche est illimitée; il coordonne les efforts de son
personnel en y ajoutant son action propre; il se
doit de veiller particulièrement à l'éducation so-
ciale des indigènes, œuvre qui nécessite son ex-
périence, sa clairvoyance et son initiative. La mis-
sion de l'Administrateur est donc considérable.
Elle a été glorifiée par M. Raymond AYNARD (1),
dans les termes suivants : « L'Administrateur est
la cheville ouvrière de la domination française,
le ferment le plus actif de l'évolution indigène.
Sans lui, pas de sécurité, pas de discipline, par-
tant pas de progrès chez les musulmans; il est leur
guide, leur protecteur, leur banquier comme Pré-
sident de la société de Prévoyance, l'arbitre de
leurs différends, notamment en ce qui regarde les
terres collectives, dont l'attribution est soumise à
son contrôle immédiat ».

A l'égard des colons, l'Administrateur est dans
une situation souvent délicate. Il a, en effet, dans
l'œuvre de la colonisation française, le rôle le plus
ingrat, car les intérêts des colons sont quelquefois
opposés à ceux des indigènes, qu'il doit défendre
en principe. Les colons ne comprenant pas tou-
jours ce rôle difficile, font aux Administrateurs,
dans certaines communes mixtes, une opposition
systématique, que souvent rien ne justifie. Car les
critiques qui leur ont été adressées, parfois à juste
titre, au début de l'institution, sont, depuis près
d'une vingtaine d'années, en voie de complète dis-
parition. Le concours institué pour la première

(1) L'œuvre française en Algérie. R. Aynard, 1912, p. 228.

fois en 1897 a permis de sélectionner les candidats. On peut cependant remarquer que les connaissances demandées à ces derniers paraissent nettement inférieures à celles qu'on exige des administrateurs coloniaux, qui sont préparés à leur tâche par l'Ecole Coloniale ou qui sont recrutés au concours parmi les postulants titulaires de diplômes garants d'études antérieures (1). Certes, la mission des administrateurs de communes mixtes est encore plus délicate que celle de nos administrateurs coloniaux; il faut, nous l'avons vu, pour la remplir parfaitement, que ces fonctionnaires réunissent à la fois toutes les qualités d'un homme d'Etat, d'un juriste, d'un agronome même. S'il ne paraît pas possible d'exiger des candidats, des connaissances aussi complètes, il faut s'attacher surtout à attirer des jeunes gens de valeur, susceptibles d'acquérir ces qualités par un long apprentissage; le recrutement actuel donne, à cet égard, satisfaction.

Aussi bien, le corps des administrateurs a maintenant des traditions solides, et il n'est pas exagéré de dire qu'« il est le pilier de l'installation de la France en Algérie » (2).

Le recrutement des officiers des affaires indigènes est également effectué dans de bonnes con-

(1) Il faut signaler à cette occasion l'intérêt qu'il y aurait à former un corps unique d'administrateur nord-africains, préparé par l'Ecole Coloniale et comprenant les administrateurs des communes mixtes d'Algérie, les contrôleurs civils du Maroc et de Tunisie. Voir l'étude de M. Louis MILLIOT « Notre politique musulmane » cité à l'index bibliographique.

(2) Discours de M. le Gouverneur général VIOLETTE, 1926, déjà cité.

ditions; les critiques qui ont été adressées aux officiers des bureaux arabes ne sont plus qu'un lointain souvenir.

« Les fonctions multiples, complexes et délicates, qui incombent aux officiers des services spéciaux » dit le Ministre de la Guerre dans sa circulaire du 1^{er} mai 1922 (1), « exigent des candidats à ces services, des qualités de méthode, d'initiative, de pondération, de jugement, de travail, basées sur une bonne instruction générale et sur une excellente éducation ». On ne peut mieux faire ressortir l'importance de la mission qui est confiée aux officiers qui administrent les communes des Territoires du Sud. Mais il faut aussi ajouter que beaucoup de ces officiers habitent des régions où les difficultés de l'existence se font particulièrement sentir. Les avantages (2) qui leur sont consentis, en compensation de leur vie de sacrifices, ne sont pas très considérables. Aussi, ce qui les attire surtout vers ces régions déshéritées, c'est un esprit de corps qui s'est perpétué à travers les générations, c'est une véritable vocation qu'on ne saurait trop admirer.

(1) B. O. M. G. 1922, p. 1420.

(2) Indemnité de soleil variable avec les résidences et indemnités de fonctions.

CHAPITRE IV

La Section Française de la Commune Mixte

Bien que prévue par l'arrêté organique du 20 mai 1868, (article 2), la division en sections n'est devenue une règle générale de l'organisation de la commune mixte qu'à compter de l'arrêté du 24 décembre 1875.

Avant cette époque, la création d'une section était exceptionnelle; elle ne se justifiait que par l'existence, sur le territoire restreint de la commune mixte, d'une agglomération importante, distincte du chef-lieu.

Depuis 1875, la commune mixte est nécessairement formée de douars et de centres de colonisation, que l'on a continué de désigner respectivement sous les noms de sections indigènes et de sections françaises, mais qui, en réalité, sont de véritables organismes secondaires.

Il nous a paru plus rationnel d'étudier dans des chapitres distincts, la section française et la section indigène, en raison de ce que l'une et l'autre, comme nous l'avons déjà indiqué, se différencient nettement.

*
**

Nous étudierons, dans ce chapitre ; 1° la constitution de la section française ; 2° son administration ; 3° l'érection du centre en commune de plein exercice.

SECTION I

Constitution de la Section Française

La Section française de la commune mixte est une véritable circonscription administrative qui englobe un centre de colonisation et un certain nombre de lots de terres cultivables, dont la superficie varie suivant la valeur de ces terres.

La création d'un centre dans une commune mixte est décidée par le Gouverneur Général; elle est précédée d'une enquête effectuée par une commission spéciale, dite des centres, qui détermine avec soin l'emplacement le plus favorable aux divers points de vue : 1° de la sécurité et de l'influence politique ; 2° de la salubrité ; 3° de la propriété ; 4° des communications ; 5° des eaux ; 6° du commerce ; 7° de la dépense. Puis, le Service topographique, dresse le plan parcellaire et un avant-projet de lotissement. Dès que ces opérations sont approuvées par le Gouverneur Général, on construit, à l'aide des crédits inscrits au budget spécial de l'Algérie, les bâtiments administratifs du nouveau centre : une mairie, une école, un bureau de poste, un lavoir et des chemins. Ces bâtiments sont ensuite attribués à la commune mixte

qui pourvoit à leur entretien. Les lots de terrain sont concédés suivant certaines règles déterminées par le décret du 9 septembre 1924, à des Français, originaires de la métropole ou nés en Algérie, qui formeront la population du village.

Enfin, l'acte qui constitue le centre, lui attribue des biens propres. Les uns sont susceptibles de produire des revenus en argent : ce sont des biens patrimoniaux; les autres sont exclusivement réservés aux habitants du centre qui ont sur eux, des droits de jouissance : ce sont des communaux proprement dits.

En sa qualité de propriétaire, la section française de la commune mixte est investie de la personnalité morale, mais uniquement en ce qui concerne ses biens et droits propres. Pour le reste, elle est englobée dans l'unité administrative de la commune mixte. Enfin, si les recettes provenant de ses biens doivent être affectées à ses besoins et à ceux de ses habitants, elle n'a pourtant ni budget propre ni caisse particulière. Ces recettes sont généralement le produit des locations des biens patrimoniaux. Il convient de consacrer quelques explications aux règles qui régissent ces locations. Bien que ces règles s'appliquent d'une façon générale au domaine privé de la commune mixte, il nous a paru logique d'en traiter dans ce chapitre, car nous avons déjà indiqué que, seules, les sections de cette unité administrative ont un patrimoine important.

Les baux sont préparés sous forme de cahier des charges par l'Administrateur. Un expert désigné par le Sous-Préfet a préalablement constaté la situation, la contenance et la valeur de l'immeuble. Le cahier des charges et le procès-verbal de l'ex-

pert sont soumis à l'examen de la commission municipale. La délibération prise à cet effet, est transmise au Sous-Préfet qui décide l'ouverture d'une enquête de commodo et incommodo sur le projet de bail.

Si des réclamations se produisent, l'assemblée communale est de nouveau appelée à délibérer. Enfin, le dossier, auquel est joint le procès-verbal du commissaire enquêteur, est transmis au Préfet qui approuve s'il y a lieu l'amodiation par un arrêté en Conseil de Préfecture. Si la durée du bail est supérieure à 9 ans, cet acte doit être approuvé par le Gouverneur Général (1).

En règle générale, l'amodiation a lieu aux enchères publiques, mais cette formalité n'est pas obligatoire. Une circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 5 mai 1852 a simplement recommandé aux préfets, d'exiger que les baux qui doivent être soumis à leur approbation, fussent précédés de diverses formalités, parmi lesquelles figure la mise aux enchères publiques. Ainsi, l'autorité chargée d'approuver les baux de biens communaux, peut, lorsqu'elle le juge opportun, ne pas exiger la mise aux enchères publiques et, en l'absence de texte ayant force obligatoire absolue pour l'administration comme pour les particuliers, un bail de gré à gré est parfaitement valable quelle que soit sa durée, pourvu que les formalités exi-

(1) Arrêté du 20 mai 1868, art. 12, ordonnance du 28 septembre 1847, art. 34 et 57. Dans les communes de plein exercice, les délibérations relatives aux baux n'ont à être soumises à l'approbation de l'autorité préfectorale, que lorsque la durée de la location dépasse 18 ans. (Loi du 5 avril 1884, article 68).

gées par les lois et décrets, pour les baux de communes, aient été observées. Enfin, le Gouverneur général est libre d'imposer pour l'amodiation des biens de la section française, toutes les formalités qui peuvent lui paraître utiles.

Quant au mode de jouissance en nature des communaux du centre de colonisation, il est déterminé par l'assemblée municipale. En principe, ces biens sont laissés à la disposition des habitants français ou indigènes qui peuvent y faire pacager leurs troupeaux.

Mais dans les centres où leur importance dépasse les besoins des habitants, certains de ces biens peuvent être mis en location après avis de la commission municipale et autorisation du Préfet en Conseil de Préfecture. « Mais il est évident que cette amodiation ne peut avoir pour résultat de faire passer à la commune le bénéfice du droit de jouissance privative que l'article 5 de la loi du 18 juillet 1837 assure à chaque section de commune sur ses communaux; en conséquence, l'amodiation ne peut être effectuée au profit de la commune entière. — Il a été jugé seulement que les droits de la section ne sont pas méconnus lorsque le prix de location est affecté d'abord aux besoins particuliers de la section et ensuite à contribuer au paiement des dépenses générales de la commune en proportion du montant des contributions payées par les habitants de la section et décharge faite à leur profit jusqu'à due concurrence des contributions établies pour les dépenses communales » (1).

(1) Conseil d'Etat 21 novembre 1873. Tilloy, p. 1.000. DE PEYRE, N° 63.

SECTION 2

Administration de la Section Française L'Adjoint Français

Les intérêts de la section française de la commune mixte sont défendus au sein de la commission municipale, par un certain nombre de conseillers (1), et par un adjoint français. Les conseillers et l'adjoint français sont, depuis le décret du 7 avril 1884, élus par les citoyens inscrits sur la liste électorale de la section. Toutefois, si celle-ci se trouve en conflit d'intérêt avec la commune mixte ou avec une autre section, elle est alors représentée par une commission syndicale dont les membres sont choisis parmi les éligibles de la commune et nommés par les électeurs de la section qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers (2). Le nombre des membres est fixé par l'arrêté du Préfet qui convoque les électeurs. La commission syndicale intervient lorsqu'il s'agit d'actions judiciaires à intenter ou à soutenir; ou encore lorsque le produit des ventes ou amodiations de biens communaux appartenant à la sec-

(1) Le terme officiel est: « membre français de la commission municipale ».

(2) Article 128 de la loi du 5 avril 1894, qui doit être appliqué aux communes mixtes.

tion, n'a pas été employé exclusivement à son profit. En dehors de quelques autres cas limitativement fixés par la loi, la commission syndicale n'a pas d'attributions propres. Ce sont les membres de la commission municipale et l'adjoint appartenant à la section, qui auront la charge de veiller aux intérêts des habitants qui les ont choisis. Le nombre de ces membres est variable; en principe, chaque section en désigne un pour cent habitants ou fraction de cent habitants d'origine européenne (1). Cette règle n'est cependant imposée par aucun texte réglementaire. Elle comporte dans la pratique des exceptions lorsque les circonstances locales les justifient.

Quant à l'adjoint français (2), il siège à la commission municipale avec les mêmes droits que les conseillers, mais il est investi en outre de quelques fonctions administratives.

1. *Origine.* — La création d'adjoints français dans les centres de communes mixtes a son origine dans l'institution en 1862, par le Gouvernement du Maréchal PÉLISSIER, d'adjoints civils aux commandants de place en territoire militaire et d'adjoints spéciaux aux commissaires civils en territoire civil. Les motifs de cette création, la nature des attributions confiées à ces délégués de l'autorité, l'utilité de leur concours pour l'administration du

(1) DE PEYRE, p. 18.

(2) Il ne faut pas confondre la fonction d'adjoint français de commune mixte et celle d'adjoint spécial qui peut être instituée en vertu de l'article 75 de la loi de 1884 dans les fractions dépendant d'une commune de plein exercice. L'adjoint spécial est élu par le Conseil municipal.

pays, sont exposés dans le rapport du Directeur général du service civil inséré en note de l'arrêté du 22 février 1863 (1). On voulait habituer les populations au régime municipal, et surtout décharger les autorités locales des nombreuses attributions qu'elles assumaient. Ces agents étaient essentiellement des auxiliaires et des délégués des commandants de place et des commissaires civils. Ils paraissent avoir été maintenus par l'arrêté du 20 mai 1868. En effet, ce texte indique implicitement dans son article 6 que le chef-lieu et les sections de la commune mixte sont représentés, au sein de la commission municipale, par des adjoints qui, aux termes de l'article 7, sont nommés pour trois ans par le Général commandant la province. D'ailleurs, l'article 13, paragraphe 3, spécifie que les fonctions d'état-civil continuent d'être exercées par le commandant de place ou par *l'adjoint civil* désigné. Cette disposition ne vise que le chef-lieu; car ce même article 13 précise ensuite qu' : « il est institué, pour chaque section, hors du chef-lieu, un *adjoint spécial*, chargé des fonctions d'officier de l'état-civil et des autres attributions municipales qu'il conviendra au commandant de cercle de lui déléguer ».

Ainsi, nous voyons apparaître les deux appellations « d'adjoints civils » et « d'adjoints spéciaux » qui avaient été employées par les textes de 1862.

L'arrêté du 24 novembre 1871 dispose que les adjoints français sont nommés par le Préfet.

Enfin, le décret du 7 avril 1884 décide dans son article 7 : « que les adjoints et les membres français de la commission municipale, dont le nombre

(1) Mén. 1865-1866, p. 2.

continue d'être fixé par les arrêtés de création, sont élus par les citoyens français inscrits sur les listes électorales ». Cet article est reproduit par l'article 6 du décret du 6 février 1919.

Ainsi les termes : adjoint civil et adjoint spécial, sont remplacés, à compter du décret de 1884 par celui d'adjoint français (1).

En outre, dès cette époque, les arrêtés du Gouverneur Général fixant la composition des commissions municipales des communes mixtes des territoires civils, cessent de prévoir pour représenter les centres chefs-lieux, l'existence d'adjoints français. Aussi, actuellement, tous les centres dans lesquels les administrateurs résident n'ont point au sein des commissions municipales, de représentants de cette nature (2). L'observation de cette règle a son origine dans l'opportunité de laisser à l'administrateur, au siège de la commune mixte, la plénitude du pouvoir municipal.

Dans les territoires de commandement, les arrêtés du Gouverneur Général ont continué, après 1884, de prévoir dans les chefs-lieux des communes mixtes, la présence d'un adjoint français. Cette différence entre les organisations respectives des centres suivant qu'ils se trouvent dans l'une ou l'autre des deux régions de l'Algérie est curieuse; on ne peut apercevoir les raisons qui ont amené l'administration à l'établir. Car, dans les Territoires

(1) Il faut noter qu'avant même cette époque, les arrêtés du Gouverneur Général emploient ce terme.

(2) Sauf à Marnia chef-lieu de la commune mixte de ce nom. Cette commune a été rattachée récemment aux Territoires civils. On a voulu probablement maintenir une situation de fait.

du Sud où la population européenne est formée d'une minorité de Français d'origine et surtout d'éléments israélites ou espagnols, on comprend, difficilement qu'aux côtés du chef d'annexe, on ait placé un représentant de cette population, qui, malgré ses attributions réduites, n'en apparaît pas moins, aux yeux des indigènes, comme un magistrat municipal jouissant d'une réelle influence. Aussi bien les habitants ont-ils pour défendre leurs intérêts, des conseillers qui les représentent eu sein de la commission municipale (1) .

2. *Attributions.* — Les attributions de l'adjoint français sont assez imprécises. En principe, cet agent a la qualité d'officier d'état-civil; il est aussi officier de police judiciaire, cette fonction lui a été explicitement reconnue par le décret du 3 octobre 1888; elle résulte des articles 9 et 11 du Code d'Instruction criminelle.

Depuis l'arrêté du 18 février 1926, l'adjoint français est autorisé à délivrer des réquisitions de transport de prévenus ou d'inculpés par voie ferrée, lorsque le transfèrement ne peut avoir lieu sur route, par suite du trop grand éloignement du centre aux prisons.

Enfin, il est chargé d'assurer l'exécution des lois et des règlements, et peut exercer les attributions municipales qui lui sont déléguées par l'Administrateur.

Pratiquement, l'adjoint français est surtout un agent de renseignements.

(1) Géryville, 7 conseillers.

Aux termes de l'article 9 de l'arrêté du 20 mai 1868, ces fonctions sont gratuites, mais cette règle n'est pas observée dans la plupart des communes mixtes. Des indemnités sont, en effet, allouées aux adjoints sur les budgets communaux (1).

Dans les Territoires du Sud, les adjoints des chefs-lieux et des sections n'avaient, avant l'arrêté du Gouverneur Général du 28 septembre 1926, aucune fonction administrative; les chefs d'annexes avaient, en fait, la plénitude du pouvoir municipal. Par suite, à ce titre officiel de représentant de la population française d'un centre, ne correspondait absolument aucune action administrative réelle. Mais l'adjoint pouvait profiter de sa situation morale pour créer des difficultés à l'autorité locale. Il lui était en effet, possible pendant les sessions de la commission municipale, de critiquer les actes du chef d'annexe sans jamais engager sa responsabilité. Cette situation a paru anormale à M. le Gouverneur Général VIOLETTE qui, par l'arrêté précité du 28 septembre 1926, a confié certaines fonctions aux adjoints français des communes mixtes des Territoires du Sud. Ceux-ci ont, désormais, toutes les attributions d'état-civil concernant les européens; ils s'occupent en outre, dans le centre où ils sont élus, de l'éclairage, de la police des cimetières, de la surveillance des bâtiments communaux, de l'entretien, l'hygiène des rues. Mais dans le but de maintenir l'autorité et le contrôle du chef d'annexe, seul responsable vis-à-vis de l'administration supérieure,

(1) Soukahras mixte. Les adjoints de Zarouria et de Gambetta perçoivent une indemnité annuelle de 400 francs.

et d'autre part, de favoriser le plus possible l'action de la municipalité, ces nouvelles attributions ne sont pas limitées en plus ou en moins par l'énumération que nous venons de faire; en effet, elles peuvent être accrues ou réduites selon les circonstances par un arrêté du chef de la commune. Cette disposition très heureuse a permis de sauvegarder le prestige de l'autorité locale qui aurait pu, autrement, être atteint par l'action personnelle de l'adjoint français

Sous réserve de la critique que nous avons émise, touchant l'existence même des adjoints dans les centres chefs-lieux, on peut approuver les dispositions de l'arrêté de 1926.

L'adjoint français est soumis aux sanctions disciplinaires qui ont été édictées, à l'encontre des maires, par la loi du 5 avril 1884 (article 86) . Cet article a été appliqué aux adjoints français des communes mixtes, en vertu de l'article 7 du décret du 7 avril 1884 qui les soumet à l'élection (1) . Le Conseil d'Etat a d'ailleurs expressément déclaré qu'il y avait lieu de réserver au Chef de l'Etat la révocation de ces agents (2) . Antérieurement, ils pouvaient être suspendus par arrêté préfectoral, sous bénéfice de confirmation dans les deux mois par le Gouverneur Général. Ils étaient révoqués par arrêté du chef de la Colonie (article 8 de l'arrêté du 20 mai 1868) .

En traitant de l'adjoint français, nous devons signaler que dans certaines communes mixtes, l'ad-

(1) C. G. G., 18 septembre 1895. Est., p. 351 en note.

(2) 23 décembre 1898. Contyar. R. A. 1899-2-49.

ministration (1) institue pour les agglomérations érigées ni en section de commune, ni en section électorale, un poste d'adjoint spécial, chargé des fonctions de l'état-civil et de l'exécution des lois et règlements de police. Cet agent est nommé par le Préfet et ne fait pas partie de la commission municipale (2).

Enfin, il est utile d'indiquer que l'administration du centre se complète par un garde champêtre qui est nommé par le Sous-Préfet ou le Préfet dans l'arrondissement chef-lieu.

∴

SECTION III

Erection du centre de colonisation en commune de plein exercice

Véritable centre de vie locale, pourvu d'une représentation spéciale, doté d'un patrimoine et investi de la personnalité civile, le centre de coloni-

(1) Les arrêtés du Gouverneur général portant création de postes d'adjoints spéciaux, visent bien dans leur préambule le décret du 7 avril 1884 (aujourd'hui pour les Territoires civils le décret du 6 février 1919) qui ne consacre aucune disposition à ces agents. L'article 3 de la loi du 5 mai 1855, prévoyait la création de postes d'adjoints spéciaux, mais il s'agit d'une loi qui ne peut, en l'occurrence, être applicable. Légalement ces arrêtés reposent sur le pouvoir d'organisation que possède le Gouverneur Général dans les communes mixtes.

(2) Territoires du Sud. Il existe un adjoint spécial à Bouktoub; il est nommé par le Gouverneur qui exerce les attributions préfectorales.

sation est bien près de constituer une véritable commune. Cette apparence deviendra une réalité, le jour où il sera érigé en commune de plein exercice, transformation qui s'effectuera presque insensiblement. Aussi bien, la section française de la commune mixte est une commune à l'état embryonnaire qui s'éveillera à la vie municipale lorsque son développement aura été jugé suffisant. Le centre de colonisation est donc dans un état transitoire et la commune mixte nous apparaît à cet égard comme une sorte de nébuleuse, d'où se détacheront successivement, à mesure que leur population européenne le permettra, des communes de plein exercice. Bien entendu, cette érection en communes autonomes est conditionnée par des facteurs dont il faut souligner toute l'importance.

Il est nécessaire tout d'abord que le centre soit pourvu de tous les établissements ou bâtiments communaux reconnus indispensables pour faire face au besoin du village et aux manifestations de la vie commune.

Il faut ensuite que le peuplement du centre soit réalisé. S'il n'est pas absolument indispensable que ce peuple soit complètement terminé, il faut cependant qu'il compte un noyau de population sédentaire assez considérable pour être en état de faire face aux obligations qu'impose la vie communale : constitution d'un conseil municipal et ressources permettant le fonctionnement des services municipaux. La première condition est généralement facile à observer, une quarantaine d'électeurs est suffisante pour la constitution d'un conseil municipal. Mais, c'est surtout le défaut de ressources qui s'oppose le plus à la création d'une nouvelle commune.

Dans le cadre de la commune mixte, le centre bénéficie de l'ensemble des recettes, et les sommes consacrées à son développement sont certainement supérieures aux revenus qu'il produit. Par suite, s'il n'est pas possible d'établir, à l'aide de ces ressources, un budget en équilibre, l'intérêt même de ce centre commande de le laisser sous le régime de la commune mixte. Il est vrai que dans la métropole, il existe de très petites communes, dont la population est infime, et qui cependant vivent de leurs ressources. Mais on ne peut comparer la situation de ces communes qui disposent de la force emmagasinée par une succession de générations, à nos villages algériens qui commencent à peine à se former. Et, bien que cette comparaison ne soit pas possible, nous ne devons pas moins déplorer l'insuffisance notoire des dotations territoriales attribuées aux centres de colonisation. La dotation est la base de la vie communale, comme de l'Assistance publique en France, qu'elle vienne des dons et legs particuliers depuis des siècles ou des attributions de l'Etat. En Algérie, pays essentiellement agricole, on est frappé de la pauvreté des communaux attribués généralement aux villages officiels. Avec des terres suffisantes, les plus petits hameaux peuvent vivre, soit par le pacage qu'elles offrent aux troupeaux des habitants, soit par les revenus terriens qu'elles peuvent fournir à la communauté.

Que l'Administration concède aux centres de colonisation, au moment de leur formation, des biens suffisants, et elle ne verra pas ces jeunes communes de plein exercice périr faute de ressources. C'est pour obvier à cette parcimonie que l'on a quelquefois adjoint à ces unités administratives, un ou plusieurs douars. Mais on s'est aperçu bien

vite que la plupart du temps les intérêts des indigènes étaient totalement sacrifiés, et cela parce que le colon français n'a pas toujours les aptitudes voulues ni l'impartialité désirable, en tant que maire ou conseiller municipal pour remplir, à l'égard des populations du douar, les fonctions d'administrateur que lui confèrent les lois municipales. Le maire manque, en effet, de prestige et d'autorité vis-à-vis des indigènes qui n'ont aucun contact avec notre vie européenne. Aussi, il ne paraît pas que l'Administration ait persisté dans des expériences qui allaient à l'encontre du but que nous poursuivions en Algérie.

En résumé, quand il s'agit de l'érection d'un centre en commune autonome, l'insuffisance des ressources de ce centre constitue un obstacle qu'il est assez difficile de surmonter. Par contre, si ces ressources peuvent alimenter un budget de dépenses ordinaires, ce ne sont plus que des questions d'opportunité qui peuvent s'opposer à une pareille transformation, et encore, convient-il de n'accorder à ces questions qu'une importance secondaire.

Lorsqu'on ne rencontre pas d'objections, c'est par un décret, pris après les avis du Conseil Général du département et du Conseil de Gouvernement que le centre est érigé en commune de plein exercice. « Néanmoins, comme il s'agit de donner à un territoire une organisation communale définitive, on s'est toujours attaché à procéder ici par analogie avec ce qui se pratique pour les changements à apporter aux territoires qui font partie d'une commune de plein exercice. L'instruction a donc lieu, conformément aux articles 1, 2 et 3 de la loi du

18 juillet 1837, combinée avec les dispositions du décret du 19 novembre 1868 » (1) .

Après son érection en commune autonome, l'ancienne section française de la commune mixte conserve la propriété du patrimoine qui lui appartient exclusivement, et des biens affectés à un usage public (2) . La répartition du produit des autres biens communaux, de l'actif mobilier et du montant des fonds libres en caisse est effectuée, conformément à l'avis du Conseil d'Etat en date du 20 juillet 1807, au prorata du nombre de feux, c'est-à-dire des chefs de famille ayant un domicile réel et fixe dans la commune .

Quant aux dettes, elles sont réparties entre la commune mixte et la nouvelle commune de plein exercice, d'après le montant des contributions diverses et taxes assimilées établies dans chacune de ces unités administratives. C'est le Gouverneur Général qui, par arrêté pris en conseil de Gouvernement, autorise le partage .

*
**

La section dont nous venons d'analyser les caractères principaux, constituée à l'intérieur de la commune mixte, un organisme dont l'importance est considérable. Situés au milieu de territoires peuplés d'indigènes, les centres de colonisation sont des foyers de diffusion des idées françaises. Leur rôle

(1) DE PEYRE, p. 14.

(2) Ce sont les biens à usage public et ceux sur lesquels les habitants ont des droits de jouissance.

social est incontestable puisque c'est en ces lieux que les indigènes ont constamment sous les yeux, un exemple des méthodes européennes de culture, et qu'ils peuvent acquérir, grâce à ce contact journalier, des notions pratiques de négoce, et en plus de la constatation sensible des bienfaits matériels inhérents à notre civilisation, des vertus cardinales : l'amour du travail et le sentiment de l'épargne.

Ce sont de pareilles considérations, en raison de leur caractère hautement national et social, qui doivent inciter l'Administration, en Algérie, à placer au premier rang de ses préoccupations, le peuplement de ces centres. Il n'est pas, à l'heure actuelle, d'œuvre plus importante ni plus urgente à accomplir. Quel est en effet le but de la colonisation? — C'est de parfaire l'immigration française dans la colonie, tout en poursuivant concomitamment la mise en valeur du sol? C'est donc, en définitive, un acheminement progressif vers la constitution, en Afrique du Nord, d'une nouvelle patrie. Or, par quoi est constituée l'armature réelle de notre pays? Indépendamment des liens vigoureux créés par les conditions naturelles du sol et du climat, il y a cet ensemble de foyers où s'est concentrée une vie intense, qui ont gardé chacun des caractères très particuliers presque intimes, mais dont l'intégration, par suite de profondes affinités de race, de religion et de tradition, a donné naissance à la nation française. Actuellement ces foyers sont les communes qui constituent bien la monade sociale nécessaire à la formation de toute société.

Ainsi apparaissent les raisons profondes de notre action algérienne. Tous nos efforts doivent donc, dans la colonie, tendre vers une éclosion de ces centres de colonisation, « séminaires de notre

race » (1), comme on les a appelés, qui, par l'adjonction de l'appareil administratif approprié, sont appelés à devenir des communes.

C'est vers ce but très précis, qu'ils doivent évoluer avec une rapidité variable selon les richesses du sol ou les circonstances ethniques.

Toutefois, comme on l'a dit à juste titre, le progrès ne se décrète pas, en matière de colonisation. Il est évidemment commode de prévoir des éventualités heureuses, mais hélas, il faut bien souvent compter avec l'impitoyable réalité.

L'histoire de nos efforts en Algérie est pleine d'enseignements : elle montre que des essais tentés sous les auspices les plus favorables et que l'Administration avait préparés avec un soin minutieux, n'ont abouti, après des sacrifices de toutes sortes, qu'à un triste abandon de la terre. Ou bien encore, les centres ainsi créés, sans disparaître complètement, n'apparaissent plus, par suite d'un arrêt complet de leur développement, que comme de pauvres petits hameaux qui, pour subsister, ont un besoin permanent de l'aide financière de la commune mixte qui les comprend dans ses limites. Quel est l'avenir administratif de ces centres anémiés ? Peut-on songer, malgré cette insuffisance constatée de ressources, à les ériger en communes de plein exercice en faisant intervenir le budget de la colonie ?

Cette idée eut des partisans, mais nous ne nous y arrêterons pas, parce qu'elle nous apparaît comme risquant d'entraver dangereusement l'évolution

(1) DE PEYERIMHOFF. Enquête sur les résultats de la colonisation officielle de 1831 à 1895.

sociale et économique de l'Algérie. Serait-il préférable de leur donner une certaine autonomie en accroissant les attributions de l'adjoint français? Cette conception est séduisante; le colon français, venu de la métropole où il pouvait participer directement à la gestion des affaires municipales, mérite, en Algérie, de jouer un rôle moins passif, et de contribuer, tout en demeurant sous la tutelle de l'autorité, à la bonne administration de son village.

Il suffirait, somme toute, d'étendre à l'Algérie du Nord, les dispositions de l'arrêté du 28 septembre 1926 qui a, nous l'avons vu, précisé les attributions des adjoints français des communes mixtes des Territoires du Sud. Mais alors, cette mesure devrait être complétée par le rétablissement, dans les centres chefs-lieux, de la fonction d'adjoint. Les considérations qui ont justifié la suppression de ces agents dans les centres chefs-lieux ont perdu actuellement toute leur valeur. Certes, on pourrait encore craindre que la présence, dans ces centres, d'un représentant de la population ayant une certaine autorité, eût pour conséquence d'augmenter les difficultés que l'administrateur rencontre déjà, dans ses rapports avec les colons. Cette éventualité ne pourrait, à notre avis, être redoutée, si le chef de la commune mixte voulait bien accepter loyalement la collaboration de l'adjoint français. Nous pensons même que, l'institution dans les centres chefs-lieux d'un magistrat responsable devant le corps électoral, et chargé des fonctions restreintes déterminées par l'arrêté de 1926, faciliterait la tâche de l'administrateur. Celui-ci serait, en effet, moins exposé aux critiques de la population. D'ailleurs, il est des communes mixtes dont le chef-lieu

se trouve dans une commune de plein exercice, et où, par suite, tous les centres possèdent un adjoint. Nous ne croyons pas que l'administration de ces villages ait à en souffrir.

CHAPITRE V

La Section Indigène de la Commune Mixte

La section indigène de la commune mixte n'est pas, comme le centre de colonisation, une pure création de l'administration. Elle a son origine dans l'organisation politique qui existait en Algérie au début de la conquête. A cette époque, la société indigène repose essentiellement sur la tribu, unité sociale formée de groupements secondaires plus restreints. En Kabylie, le « thaddart » ou village, en pays arabe, le douar ou réunion de tentes rangées en cercle, sont les types de ces groupements, simples agglomérations de familles, dépourvues des caractères qui constituent la commune chez les peuples civilisés. « La commune comme personne civile », dit M. ROBE, « n'existait ni sous les berbères ni sous les turcs; par conséquent, il n'y avait pas pour la tribu une propriété communale proprement dite... Tout le sol rural de l'Algérie était exclusivement partagé entre le beylick et les particuliers ou corporations. Il y avait bien, dans chaque territoire, des surfaces déterminées dont la jouissance était commune à tous les habitants. C'était les terrains

de dépaiissance, les cimetières publics, l'emplacement des mosquées et des marabouts vénérés; mais ces surfaces étaient, en principe, la propriété du beylick; les habitants en avaient la jouissance de fait comme une nécessité de leur existence en groupe. Le droit de ceux-ci était un droit d'usage particulier et que le beylick pouvait toujours modifier » (1).

Dès le début de l'occupation, cet état de choses est maintenu par le gouvernement français; la tribu forme une unité administrative dans l'organisation générale que l'on donne au pays soumis à notre domination. Mais l'incertitude qui pèse sur la nature des droits d'usage, possédés par les indigènes sur les terres qu'ils cultivent dans une grande partie de l'Algérie où la propriété individuelle n'existe pas, va conduire le gouvernement à modifier, par le sénatus-consulte du 22 avril 1863 (2), la constitution sociale des populations.

« L'objet principal du sénatus-consulte » disait M. de CASABIANCA, dans son rapport fait au nom de la commission du Sénat le 8 avril 1863, « c'est la constitution de la propriété individuelle; mais elle ne peut avoir lieu qu'à la suite d'opérations successives, dont la première est la délimitation du territoire des tribus. En effet, si l'on ne commençait point par fixer les limites de ces territoires, on s'exposerait à donner aux membres d'une tribu, des territoires qui appartiendraient à ceux des

(1) ROBE. Origine de la propriété immobilière en Algérie, t. 49. V. également ROBE: Les lois de la propriété immobilière, p. 37.

(2) Est., p. 269.

tribus voisines... On procèdera ensuite à la distraction des biens domaniaux et des biens melk. Aussitôt après, aura lieu la répartition du territoire ainsi délimité, entre les douars. Cette répartition est d'une nécessité absolue. Le douar, c'est la commune; il a son administration spéciale, son champ de culture, son fonds commun et même quelquefois, des coutumes particulières » (2).

C'est donc guidé par des intérêts économiques et politiques que le législateur donne aux groupements restreints qui composent la tribu, une unité nettement définie, que l'on a appelée depuis « le douar-commune ». Et cette réglementation aura pour effet de constituer en Kabylie où la propriété individuelle existe déjà, des douars qui sont formés de plusieurs villages.

Mais le douar-commune ne devient réellement un rouage de notre administration algérienne qu'en vertu de l'arrêté du 20 mai 1868, qui lui attribue le caractère de section dans la commune subdivisionnaire. Il conserve cette situation dans la commune mixte organisée par l'arrêté du 24 décembre 1875.

L'application du sénatus-consulte a été faite par étapes et actuellement, certaines régions n'ont pas encore été soumises aux opérations de délimitation. Dans les Territoires du Sud, notamment, la tribu joue le même rôle que le douar; elle est, comme cet organisme, une division administrative de la commune mixte, mais elle en diffère en ce qu'elle n'a pas de patrimoine bien déterminé. D'ailleurs, certaines tribus sont obligées par les

(2) Est., p. 272, N° 10.

conditions économiques du pays, de se déplacer et de gagner le nord ou le sud, suivant les saisons. Le nomadisme ne se prête qu'imparfaitement à la vie municipale réelle, qui demande avant toute chose, la fixité des populations. Aussi le mot tribu s'applique-t-il davantage à une collectivité d'habitants ayant une origine commune, qu'à une portion de territoire.

Depuis que l'autorité française assure dans les douars-communes la sécurité et l'ordre, ces fractions de la commune mixte ont remplacé, dans la société musulmane, la tribu qui n'a plus qu'une existence historique. Toutefois, les douars ne présentent pas, comme les centres de colonisation, tous les caractères d'une commune; leurs populations ne forment pas d'agglomérations importantes, pouvant donner lieu à une organisation rationnelle de la vie en commun; les habitants sont très dispersés et ne sont groupés en villages qu'en Kabylie. Ils constituent néanmoins, de véritables unités administratives possédant un patrimoine et la personnalité civile, administrées sous l'autorité de l'administrateur par un agent indigène (le caïd) et une assemblée élue (la djemâa) .

Nous nous proposons d'étudier dans des sections distinctes : 1° la nature juridique du douar, 2° son patrimoine, 3° la djemâa, 4° le caïd .

SECTION I

Nature juridique du Douar-Commune

La nature juridique du douar de commune mixte n'a pas été nettement déterminée par les textes; la jurisprudence, elle-même, est assez incertaine .

A s'en tenir à l'arrêté du 11 septembre 1895 (1), les douars ne sont autre chose que des sections de commune, et la Cour d'Alger les a d'abord considérés comme telles. Ce sont, aux termes de l'arrêt du 10 mai 1899 (2), « des sections de commune, sans existence indépendante, sans personnalité ni patrimoine distincts de la personnalité et du patrimoine de la commune mixte, et ne possédant par suite, aucun pouvoir propre, quant à l'administration et à l'aliénation de leurs biens ».

Cet arrêt méconnaît manifestement la portée du sénatus-consulte de 1863 qui attribue, sans aucun doute, au douar, un patrimoine propre, comprenant d'une part, des biens communaux proprement dits, et d'autre part, des biens d'une nature particulière, appelés terres collectives de culture.

Ainsi, en sa qualité de propriétaire, le douar constitue bien une personne morale distincte de celle de la commune mixte. Il peut, par suite, intenten des actions en justice devant la juridiction compétente, et c'est justement à l'occasion de l'exercice de ce droit que la jurisprudence s'est occupée de nouveau, de la nature juridique de cette fraction de la commune mixte. La question s'est, en effet, posée de savoir quel est le représentant du douar en justice. La Cour d'Alger, dans un arrêt du 27 avril 1904 (3) attribue cette qualité à l'Administrateur. Elle entend donc assimiler le douar à une section de commune qui est, dans la métropole, représentée par le maire. Mais cet arrêt, bien qu'il affirme ex-

(1) Est. p. 1.044.

(2) R. A. 1899, II, 175.

(3) R. A. 1906, II, 331.

pressément que le douar ne constitue pas une unité administrative, admet déjà, implicitement du moins, qu'il forme une individualité.

Le douar présente en effet, au point de vue de son organisation, certaines différences avec une section de commune; il est doté d'une assemblée : la djemâa, qui délibère sur les biens communaux, alors que pour la gestion des biens de la section française, la commission municipale est seule compétente. L'existence de cette représentation spéciale donne au douar un caractère particulier. « C'est certainement », dit M. Louis ROLLAND, « plus qu'une section de commune. C'est même plus qu'une section de commune constituant en même temps une fraction de commune, prévue par l'article 75 de la loi du 5 avril 1884, et ayant un adjoint spécial chargé de remplir les fonctions d'officier d'état civil. C'est qu'en effet, tandis que cet adjoint n'est pas un représentant des intérêts particuliers de la section, la djemâa a au contraire, ce caractère. C'est également plus qu'une section de commune constituant, en même temps, et une fraction de commune à adjoint spécial, et une section électorale nommant des conseillers spéciaux. Ces conseillers font en effet partie du conseil municipal de la commune. Ils ne constituent pas une représentation distincte » (1).

Le douar-commune est donc bien une section d'un genre spécial et nous verrons d'ailleurs plus loin, que la djemâa participe non seulement à la gestion des biens du douar, mais également à des mesures d'administration générale.

(1) Note sous l'arrêt du 27 avril 1904 (déjà cité).

Mais, puisque le douar est plus qu'une section de commune, l'Administrateur est-il seul qualifié pour le représenter en justice ? Pour M. Louis ROLLAND, il n'y a pas d'autre agent qui puisse agir au nom du douar. « L'adjoint indigène » dit-il, « n'a, en effet, que des attributions de police assez limitées, et si la djemâa ressemble à un conseil municipal, lui ne ressemble point au maire français. ...De ce que la djemâa délibère sur les procès, il ne s'en suit pas nécessairement qu'elle puisse représenter le douar en justice. Le seul représentant possible, dès lors, se trouve être l'Administrateur de la commune mixte » (1).

Néanmoins, la Cour d'Alger, dans un arrêt du 12 avril 1906 (2), affirme que les actions en justice sont exercées dans le douar, soit par le président de la djemaâ, soit par l'Administrateur. Et ainsi la Cour reconnaît au douar une individualité propre, bien près de constituer une véritable unité administrative. Mais l'arrêt du 12 avril 1906, en conférant au président de djemaâ le droit d'agir en justice n'est pas sans critique. D'ailleurs un arrêt du 23 juin 1908 revenant sur l'opinion précédemment exprimée, décide « qu'aucun texte n'autorise leurs présidents (de djemâas), à les représenter en justice ». Et M. Louis ROLLAND d'ajouter en note :

« Nous pensons cependant que le seul représentant possible du douar, c'est l'Administrateur. Le président de la djemâa, en vertu de l'arrêté de 1895, c'est l'adjoint indigène, ou, à défaut, un des membres de la djemâa. Quand l'Administrateur

(2) V. Trib. Guelma, 11 novembre 1897. R. A. 1897, II, 439.

(3) R. A. 1907, II, 284.

assiste aux réunions, enfin, il en devient président de droit. Aucune autre disposition ne fait allusion au président de la djemâa pour lui donner en cette qualité, des attributions. Notamment, aucune disposition n'en fait un agent d'exécution des délibérations comme est le maire français. Il est un président de séance comme le Président du conseil municipal de Paris.. Il n'a, en cette qualité qu'un rôle, celui de diriger les débats. On pourrait à ceci faire remarquer qu'alors l'adjoint indigène, en tant que tel, pourrait avoir qualité pour représenter le douar. Il n'est à aucun degré le représentant du douar. Il n'est même pas comparable, à cet égard, à ce qu'était le maire français pourtant nommé, de la loi de pluviôse an VIII, dont on pouvait dire qu'il était le représentant de la commune » (1).

Depuis l'arrêt du 23 juin 1908, la Cour d'appel n'a plus eu l'occasion de statuer sur cette question qui peut, cependant, se présenter depuis 1919, sous un nouvel aspect. La djemâa est, en effet, élective ; elle désigne elle-même son président qui est absolument indépendant du caïd, agent de l'administration ; le douar est devenu, sans aucun doute, une véritable unité administrative (2). Ne faudrait-il pas, dans ces conditions, reconnaître au président de la djemâa le droit d'exercer les actions appartenant au douar ? Avant 1919, le Conseil d'Etat avait déjà décidé (3) que la djemâa était toute indiquée pour jouer le rôle dévolu, dans les sections de com-

(1) R. A. 1909, II, 308.

(2) Voir LARCHER, 3^e éd., p. 748.

(3) C. E. 24 mai 1899.

mune françaises, à une commission syndicale élue pour la circonstance (1). Il apparaît donc que le président de cette assemblée devrait maintenant pouvoir représenter la djemâa en justice. Son action serait, bien entendu, comme actuellement celle de l'Administrateur, précédée d'une délibération officielle consignée sur les registres de la djemâa, de l'approbation de la commission municipale et de l'autorisation d'estimer en justice, donnée par le conseil de préfecture. Cette dernière condition a été contestée par M. Louis ROLLAND qui a fait remarquer « qu'à s'en tenir au texte de l'article 15 de l'arrêté de 1895.... la délibération de la commission municipale intervenant après celle de la djemâa, est soumise, non à l'autorisation du conseil de préfecture, comme le dit la Cour, mais à l'approbation du Préfet » (2). Bien qu'elle n'ait pas été expressément prévue par un texte, cette autorisation nous paraît nécessaire, car il convient à cet égard, d'appliquer au douar le principe qui régit les procès où la commune mixte est partie.

Les considérations qui précèdent ne s'appliquent qu'au douar-commune ; quant à la tribu des Territoires du Sud, elle n'a aucune personnalité morale car, nous le verrons, elle n'est pas propriétaire. Elle constitue donc une simple subdivision de la commune mixte.

(1) L'article 19 de l'arrêté du 5 mars 1919 reconnaît expressément ce rôle à la djemâa élue.

(2) Arrêt du 12 Avril 1906 R.A. 1907 II 284

SECTION II

Patrimoine du Douar-Commune

Le domaine privé du douar comprend, nous l'avons déjà indiqué, des communaux proprement dits et les terres collectives de culture (terres arch ou sabega). Les premiers de ces biens sont identiques à ceux de nos communes françaises. En pays arabe (1), ils sont essentiellement formés de terres de parcours, de nappes alfatières, de bois soumis au régime forestier, de cimetières, de mosquées, d'emplacements de marchés, de jardins, de fontaines ou de puits, etc...

En Kabylie, ils sont généralement constitués par des biens appelés « mechmel » qui existaient avant la conquête, et dont les revenus étaient à cette époque destinés exclusivement aux malheureux. « Il existe en Kabylie », dit M. POUYANNE, « comme dans le restant de l'Algérie, des parcours ou terrains de pâturage pour les bestiaux, véritables communaux appartenant aux villages. Tout habitant du thaddart a le droit d'y mener paître ses bestiaux. Ces terres de parcours sont beaucoup moins étendues que dans les autres tribus algériennes, parce que la population est très dense et

(1) Cette expression s'oppose à celle de Kabylie qui désigne la région limitée à peu près par le Massif du Djurdjura et l'Oued Isser (arrondissement de Tizi-Ouzou).

que le Kabyle s'adonne très peu à l'élevage du bétail. Certains emplacements d'utilité commune, comme les aires à battre le grain, les moulins, les endroits où l'on fait sécher les figues, les cimetières, sont aussi la propriété du village » (1).

Les terres collectives de culture (terres arch ou sabega), sont aussi la propriété des douars. Mais ce droit de propriété ne peut se manifester que lorsque ces terres cessent d'être cultivées ou lorsque l'indigène qui en jouit, meurt sans laisser de progéniture mâle. Dans ce cas, la djemaâ se borne à attribuer nominativement la jouissance des terres à des indigènes du douar. Ainsi, la propriété de cette tenure n'est d'aucune utilité pour le douar, considéré comme personne civile.

Les terres collectives de culture n'existent pas en Kabylie, région où la population a été de tout temps sédentaire, et où par suite, la propriété individuelle a pu naître sans difficulté. Ainsi, il importe de souligner que, dans cette région de l'Algérie, le douar n'a ni biens collectifs ni biens communaux, puisque ceux-ci appartiennent en principe aux villages.

Dans les Territoires du Sud, le sol est pauvre et les indigènes ont, pour la plupart, conservé leur vie nomade; d'autre part, le sénatus consulte de 1863 n'a été appliqué qu'exceptionnellement. Aussi, dans les tribus, les terrains de parcours qui, en raison de leur immensité, échappent à toute jouis-

(1) Propriété indigène, p. 207. V. Hanoteau et Letourneux. La Kabylie, t. III, pp. 290 et 325. Les mehmels ont été acquis au village kabyle par voie de donation ou de succession.

sance permanente et effective doivent, en principe, être présumés appartenir à l'Etat.

Une circulaire du 31 janvier 1893 a eu l'occasion d'affirmer, après avis du Conseil de Gouvernement, « que le domaine de l'Etat a un droit de propriété incontestable sur les territoires de parcours du Sahara, comme sur ceux incultes ou couverts d'alfa des hauts plateaux » (1).

Il faut cependant signaler que quelques tribus nomades jouissent depuis des temps immémoriaux de droits de parcours spéciaux sur les terres de certaines communes de l'Algérie du Nord; en vertu de ces droits, les indigènes de la tribu font paître leur bétail sur les terres des particuliers après l'enlèvement des récoltes.

Le douar gère lui-même son patrimoine et il peut, à cet effet, accomplir tous les actes de la vie civile. C'est ainsi qu'il a qualité pour aliéner ou échanger ses communaux ou en tirer profit, soit au moyen d'amodiations, soit en suite d'impositions de taxes pour le pacage ou le labour.

Pour restreindre le plus possible les diminutions susceptibles de se produire dans ce patrimoine, les aliénations et les échanges de biens ont été soumis à des formes particulières déterminées par le décret du 23 mai 1863 (2).

Les demandes d'échange sont adressées par la *ôjemâa* au Préfet qui autorise, s'il y a lieu, l'instruction. Trois experts désignés respectivement par chacune des parties intéressées et par le *cadi*, font l'estimation contradictoire des biens, estima-

(1) Est., p. 953.

(2) Est., p. 277.

tion qui est consignée dans un procès-verbal. Le dossier de l'affaire, accompagné de la délibération de la djemâa constatant le consentement des intéressés, d'un extrait de la matrice foncière et d'un plan des immeubles, est adressé au Préfet qui statue sur l'utilité et les conditions de l'échange, et autorise, s'il y a lieu, à passer l'acte avec l'échangeur. Selon que la valeur de l'échange est inférieure ou supérieure à 5.000 francs, le contrat est approuvé par le Gouverneur Général ou le Président de la République.

Les aliénations sous forme de vente de gré à gré sont instruites et autorisées comme les échanges. Quant aux demandes d'aliénations par voie d'enchères publiques, présentées par les djemâa, elles sont adressées au Préfet qui autorise l'instruction s'il y a lieu. Il est fait une estimation de l'immeuble, pour la détermination de la mise à prix, par un expert désigné par l'autorité locale. Le procès-verbal d'expertise est soumis à la délibération de la djemâa qui donne son avis sur les conditions de la vente et sur la mise à prix. Le cahier des charges de la vente, accompagné du procès-verbal d'expertise, de la délibération de la djemâa, d'un extrait de la matrice foncière et d'un plan de l'immeuble, est soumis au Préfet qui décide, le cas échéant, de procéder à la vente. L'adjudication a lieu après la publicité réglementaire, en présence des intéressés ou de leurs mandataires; elle n'est valable qu'après l'approbation du Gouverneur Général.

Les aliénations de communaux de douar sont assez rares. Une circulaire du Gouverneur Général en date du 15 septembre 1881 (1) a en effet, précisé

(1) Est. en note p. 351.

que ces aliénations ne doivent, en principe, être admises qu'en vue de l'installation d'un nouveau groupe de population européenne, centre de colonisation ou fermes isolées. Les locations sont fréquentes; elles interviennent sur la demande des indigènes eux-mêmes, après enquête de *commodo* et *incommodo*, qui en fait ressortir l'opportunité. Suivant les résultats de cette enquête, l'autorité supérieure est favorable ou non à l'amodation et, le cas échéant, un cahier des charges, établi par l'Administrateur, après avis de la *djemâa* du douar intéressé et de la commission municipale de la commune mixte, est soumis à l'approbation du Préfet. Le cahier des charges sauvegarde les intérêts en jeu et détermine les conditions de la location, qui peut avoir lieu, soit de gré à gré, soit aux enchères publiques. Dans le premier cas, la liste des locataires est arrêtée par la *djemâa* qui s'inspire des besoins de chacun et loue, de préférence aux indigènes insuffisamment pourvus de terrains. Dans le second cas, la location est acquise au dernier enchérisseur. Généralement, les sous-locations sont interdites pour empêcher les spéculations. Toutes les locations se font en présence d'un bureau composé de l'Administrateur président, du receveur municipal, de deux membres de la commission municipale et plus particulièrement du *caïd* du douar dans lequel a lieu la location. Un procès-verbal est rédigé, signé et soumis à l'homologation du Préfet.

Mais les communaux du douar peuvent également être laissés à la disposition des habitants du douar, que ceux-ci soient citoyens français ou indigènes. On admet par réciprocité, que les indigènes qui habitent sur le territoire d'une section française

ont les mêmes droits de jouissance sur les communaux de cette section. Toutefois on a soutenu que les européens habitant les douars, ne pouvaient bénéficier de droits d'usage sur les communaux de ces circonscriptions, qu'en vertu d'accords intervenus entre le groupe français et le groupe indigène, accords reconnaissant ces droits par voie de réciprocité. On a fait valoir que les communaux de douars forment un domaine collectif qui appartient, non pas indivisément à la collectivité, mais uniquement au douar, considéré comme personne civile (1). Mais cette théorie qui semble avoir été d'abord admise par l'administration est actuellement abandonnée; les arrêtés de délimitation et de répartition qui constituent les communaux sont en effet, libellés au nom des habitants du douar et non, comme autrefois, au nom des indigènes.

Le produit des biens de tous les douars d'une commune mixte alimente une sorte de sous-budget, les « fonds spéciaux des douars », dont les recettes égales aux dépenses, figurent au budget de la commune mixte. Mais les ressources et les dépenses de chaque douar apparaissent dans ce sous-budget d'une façon distincte. Ce fut en 1891 que les produits des biens des douars reçurent une affectation spéciale; ils ne pouvaient être dépensés que dans l'intérêt exclusif des douars de la commune mixte. Ce principe a été rappelé par l'article 15 de la loi du 4 février 1919 qui dispose que : « les revenus des biens communaux appartenant au douar, seront exclusivement affectés aux travaux

(1) Yvernès. Questions de Droit, n° 58. ROBE 1893, p. 273.

de viabilité ou d'aménagement des sources et des puits, ou autres travaux d'utilité publique intéressant la population de ce douar ». Mais une loi du 11 décembre 1922 (1) est venue modifier la portée de cette disposition restrictive : les revenus des biens communaux des douars peuvent désormais, être affectés à des travaux ou *œuvres* d'utilité publique. Il ne peut être dérogé à cette règle que dans des cas exceptionnels lorsqu'il s'agit par exemple d'événements calamiteux ou de circonstances économiques précaires. Dans ces cas, on ne peut faire usage des fonds spéciaux des douars qu'en vertu d'une autorisation expresse du Gouverneur Général (2).

Ainsi, depuis la loi de 1922, les douars participent avec leurs ressources propres, à diverses œuvres (3) intéressant les populations indigènes, comme le fonctionnement des infirmeries, la création des centres d'éducation professionnelle, des coopératives agricoles et des pépinières...

Le principe même de l'affectation spéciale des revenus provenant des biens des douars a été souvent critiqué. En effet, toutes ces unités administratives n'étant pas pourvues également de biens communaux, il y a inégalité choquante à ne pouvoir employer les biens des plus riches à des travaux dans les douars déshérités. Aussi bien, ces ressour-

(1) B. O. 1923, p. 824.

(2) C. G. G. du 7 février 1923, n° 2193 A. I.

(3) Cette expression peut prêter à des interprétations diverses. C'est le Gouverneur Général qui tranche les cas d'espèce.

ces n'existaient pas avant la conquête, car non seulement les communaux des douars sont une création du sénatus-consulte, mais encore, jamais l'indigène n'avait tiré un revenu quelconque des biens affectés à la collectivité. Le communal du douar est une conception tout à fait française, et en affectant les revenus qu'il produit à des dépenses intéressant la population du douar, le législateur a voulu donner à cette unité administrative une certaine autonomie financière. Dans ces conditions, il aurait paru logique, lorsque la chose était possible, d'imputer sur ces revenus, certaines dépenses qui ne concernent ni des travaux ni des œuvres d'utilité publique, mais qui, comme le traitement des gardes champêtres ou des « khodjas », sont cependant particulières au douar.

Nous avons dit que les recettes provenant de l'amodiation des biens communaux du douar alimentent un budget particulier. Il faut faire une exception en ce qui concerne les communaux contenant des phosphates de chaux. En vertu de l'article 17 du décret du 25 mars 1898 (1), la moitié des sommes perçues annuellement par l'Etat, après défalcation des droits de l'inventeur et des frais de surveillance pour l'amodiation de ces communaux spéciaux, sert à constituer un fonds commun géré par le Gouverneur Général. Ce fonds permet d'attribuer aux douars des subventions pour travaux ou œuvres intéressant les indigènes.

(1) Est. Suppl. 1898, p. 44.

SECTION III

La Djemâa

Nous avons vu que le centre de colonisation n'avait pas la gestion de ses intérêts particuliers, et qu'il n'avait droit, comme toute section de commune dans la métropole, à une représentation spéciale ayant un pouvoir propre, qu'en cas de conflit avec la commune mixte ou avec une autre section de cette unité administrative. Au contraire le douar, personne morale, gère directement les biens dont il est propriétaire, par l'intermédiaire d'un organe permanent, la djemâa. C'est une assemblée locale qui a existé en Algérie avant la conquête, mais avec des caractères spéciaux. Elle cumulait avec les pouvoirs municipaux ordinaires, les pouvoirs politiques et les attributions judiciaires.

L'administration française se devait de fortifier la représentation des collectivités indigènes ayant soit des biens propres, soit des intérêts particuliers, mais aussi de supprimer les attributions politiques et judiciaires des djemâa, attributions qui n'étaient pas conciliables avec la souveraineté de la métropole.

Ces assemblées ont été instituées en droit par le décret du 23 mai 1863 (1). Puis l'arrêté du 20 mai 1868 est venu fixer leur composition et leurs attri-

(1) Est., p. 279.

butions; le douar est en effet une section de la commune subdivisionnaire.

D'autre part, en Kabylie, le décret du 11 septembre 1873 (1) organisant la commune indigène, a prévu, dans son article 5, que chaque section aurait sa djemâa ou assemblée locale, organe des intérêts et des besoins de la section, et dont les membres seraient choisis parmi les anciens, conformément aux usages du pays.

Mais, dans beaucoup de circonscriptions, surtout en pays arabe, ces prescriptions ne furent pas observées, et les djemâa disparurent en fait. Il était donc nécessaire de faire revivre cette institution et de réunir autant que possible en un seul texte, les dispositions réglementaires qui prévoyaient ou justifiaient son intervention (2). Ce fut l'objet de l'arrêté du Gouverneur Général du 11 septembre 1895 (3), qui dans un article 1^o décida tout d'abord que les djemâa créées en Algérie, en exécution du décret du 23 mai 1863, seraient reconstituées dans toutes les communes mixtes du territoire civil pour les territoires érigés en douars-communes par application du sénatus-consulte du 22 avril 1863. En outre, des arrêtés du Gouverneur Général en Conseil de Gouvernement, devaient déterminer les groupements indigènes à pourvoir d'une djemâa dans les territoires dépendant des communes mixtes du territoire civil non encore constitués en douars, et dans tout le territoire de commandement. « L'arrêté de 1895 », dit M. DOUTRÉ, codifiait les dispositions législatives éparses jus-

(1) B. O. 1873, p. 466. Voir l'arrêté du 25 décembre 1873.

(2) V. C. G. G. du 10 septembre 1895; Est., p. 1.045.

(3) Est., p. 1.044.

qu'alors et il apportait un certain nombre de précisions nouvelles. Tel qu'il était, il eut un grand retentissement parce qu'il mettait vivement en lumière une institution oubliée, mais dont le principe était cher aux indigènes » (1).

En exécution de l'arrêté de 1895, deux arrêtés furent pris par le Gouverneur Général pour déterminer les groupements indigènes à pourvoir d'une djemâa et pour fixer la composition de cette assemblée : l'un du 25 août 1896 (2), pour le territoire de commandement, l'autre du 28 mars 1897 (3), pour le territoire civil.

L'arrêté du 11 septembre 1895 est encore en vigueur dans les Territoires du Sud. Dans les tribus ou douars des communes mixtes de ces territoires, la djemâa est composée, sous la présidence du caïd, de notables dont le nombre ne peut être inférieur à 6 ni supérieur à 16. Chaque fraction de la tribu ou du douar est représentée par un « cheikh » et des « kebar », nommés pour trois ans par le commandant militaire, par délégation du Gouverneur Général, sur la présentation des chefs d'annexe. Ils doivent faire partie de la tribu, jouir de leurs droits civils, et être âgés de plus de 25 ans.

En principe, la djemâa se réunit en session ordinaire quatre fois par an, dans les premiers mois de chaque trimestre, sur la convocation du chef d'annexe. Ses attributions sont déterminées par les articles 13 et 14 de l'arrêté de 1895. Pratiquement,

(1) Note sur l'organisation communale des indigènes de l'Algérie.

(2) Est. Suppl. 1896, 40.

(3) Est. Suppl., 1897, p. 74.

la djemâa ne fonctionne pas régulièrement; on la consulte cependant sur les opérations d'application du sénatus-consulte, sur la gestion des communaux des douars. Elle émet quelquefois des vœux qui sont soumis aux commissions municipales. Encore faut-il ajouter que ces délibérations sont souvent fictives; le caïd et les membres de la djemâa se bornent à signer les procès-verbaux établis par l'autorité locale.

Si l'organisation des djemâa, telle que l'a fixée l'arrêté du 11 septembre 1895 peut paraître suffisante dans les tribus ou les douars des Territoires du Sud, il n'en était pas de même avant 1919 dans les douars-communes de l'Algérie du Nord, où les indigènes sont en contact plus étroit avec notre civilisation. Tout d'abord, les membres des djemâa n'étaient pas suffisamment indépendants de l'administration qui les nommait. En outre, ces assemblées étaient présidées par un agent du gouvernement qui pouvait, par son influence, leur imposer les décisions à prendre. Aussi, une campagne de presse fut-elle menée, en France, avant la guerre 1914-1918, par le Journal « Le Temps » pour demander la réorganisation des djemâa dans un sens libéral.

Cette réforme fut réalisée par la loi du 4 février 1919, qui marque une première étape de la vie politique et sociale des indigènes. On a voulu former les indigènes à l'exercice de quelques libertés, restituer au douar son existence propre et rendre aux djemâa le droit d'être consultées dans les questions strictement locales.

Nous étudierons la composition et le fonctionnement de la djemâa, puis les attributions de cette assemblée.

I. — Composition et fonctionnement de la Djemâa

Le décret du 6 février 1919, pris en exécution de la loi du 4 février 1919, prévoit dans son article 7, que « dans chaque douar de commune mixte constitué en exécution du sénatus-consulte de 1863, et dans chaque fraction de douar ou groupement déterminé par arrêté du Gouverneur Général, il y a une djemâa élue. La djemâa élit son président et son secrétaire. Ce président est membre de droit de la commission municipale de la commune mixte, mais n'a pas d'attributions administratives ».

Cette assemblée est élue pour quatre ans, au scrutin de liste, par tous les indigènes inscrits sur une liste électorale spéciale. Cette liste est établie, aux termes d'un arrêté du 5 mars 1919 (1), par une commission administrative composée de l'Administrateur, d'un délégué de l'administration choisi par le Préfet, d'un membre indigène choisi par la commission municipale. Elle comprend tous les indigènes restés soumis au statut personnel, âgés de vingt cinq ans accomplis, ne se trouvant dans aucun des cas d'incapacités prévus par la loi française, ayant une résidence de deux années consécutives dans la commune, et se trouvant, en outre, dans l'une des conditions suivantes :

1° Avoir servi dans les armées de terre ou de mer.

2° Etre propriétaire foncier, fermier d'une propriété rurale ou commerçant sédentaire tenant boutique et inscrit au rôle des patentes de la commune pendant un an au moins.

(1) B. O. 1919, p. 433.

3° Etre employé de l'Etat, du département ou de la commune, ou titulaire d'une pension de retraite.

4° Etre membre d'une chambre d'agriculture ou d'une chambre de commerce.

5° Etre pourvu d'un diplôme délivré par une école du gouvernement, d'un titre universitaire ou d'un certificat d'études primaires.

6° Etre titulaire d'une décoration française, d'une distinction honorifique, d'une médaille commémorative conférée par décret ou par arrêté ministériel, ou d'une décoration étrangère autorisée par le gouvernement.

7° Avoir obtenu une récompense, soit dans les expositions ou concours agricoles et industriels, soit dans les concours de prix cultureaux, soit dans les concours de petite culture ou dans tous autres concours agricoles et industriels organisés spécialement pour les indigènes (1) .

Un autre arrêté en date du 5 mars 1919 (2), a déterminé, pour les communes mixtes, les douars et fractions de douars dotés de djemâa. Puis un troisième arrêté de la même date (3), a fixé, la constitution, les attributions et le fonctionnement de ces assemblées .

La djemâa de douar, comprend en commune mixte au moins six membres pour 1.000 habitants et au-dessous, et, au plus, 20 membres (4) pour

(1) Article 3 de l'arrêté.

(2) B. O. 1919, p. 443.

(3) B. O. 1919, p. 464.

(4) Le maximum est de 16 pour les Djemâa des Douars des commune de plein exercice

30.000 habitants et au-dessus. Le nombre des membres augmente avec la population à raison de 2 membres pour 1.000 habitants jusqu'à 5.000, et au-dessus de ce nombre, à raison de 2 membres pour 5.000 habitants. Lorsque la djemâa se trouve, par l'effet de vacances survenues, réduite aux $\frac{3}{4}$ de ses membres, il est, dans le délai de 2 mois, à dater de la dernière vacance, procédé à des élections partielles. Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où la djemâa aurait perdu plus de la moitié de ses membres.

Les djemâa peuvent être dissoutes par arrêté du Gouverneur Général, pris en Conseil de Gouvernement. Cet arrêt fixe en même temps la date de la nouvelle élection.

L'article 37, alinéa 2 de la loi du 5 avril 1884 a été rendu applicable aux élections des djemâa des douars, dans les communes mixtes, par l'arrêté du 5 mars 1919. Donc les réclamations contre ces élections doivent être consignées au procès-verbal, ou déposées, à peine de nullité, dans les 5 jours, au secrétariat de la Mairie, à la Sous-Préfecture ou à la Préfecture (1).

D'autre part, aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 5 mars 1919 sus visé, la parenté ou l'alliance ne figurent pas parmi les restrictions à l'éligibilité des électeurs inscrits sur la liste électorale du douar; en conséquence, l'élection d'un parent ou allié de candidats élus avec un plus grand nombre de suffrages, doit être considérée comme valable (2).

(1) C. E. 27 mai 1921, douar Ouled Aziz.

(2) C. E. 17 décembre 1920, douar des Ksar Chellala, 18 mars 1921, douar Djebel Mussad.

Enfin, le Conseil d'Etat a décidé qu'un seul électeur ne pouvait être inscrit pour l'exercice d'un mandat électoral sur deux listes distinctes. Si un électeur vote sur une des deux listes, un suffrage est retranché des suffrages exprimés et des voix obtenues par les candidats élus (1).

Les djemâa se réunissent en session ordinaire sur la convocation de l'Administrateur, dans le premier mois de chaque trimestre (2), mais, pour des motifs d'ordre public, le Gouverneur Général peut toujours ajourner ou suspendre la session ordinaire par arrêté pris en Conseil de Gouvernement. Elles peuvent, en outre, être convoquées à n'importe quelle époque en séance extraordinaire, par l'Administrateur qui rend compte au Préfet de cette convocation et des motifs qui la rendent nécessaires. Ces convocations extraordinaires sont très fréquentes en communes mixtes.

L'Administrateur peut assister à toutes les réunions des djemâa de sa commune mixte; les caïds doivent être présents comme représentants de l'administration, à toutes les délibérations de ces assemblées. Ces délibérations sont inscrites en français ou en arabe, par le secrétaire élu, sur un registre coté et paraphé par l'Administrateur; une copie de chaque délibération est adressée, dans les 5 jours au chef de la commune mixte.

II. Attributions des Djemâas

Tout d'abord, il est interdit aux djemâa, soit de délibérer sur des objets étrangers à leurs attribu-

(1) C. E. 23 avril 1924, douar Aïn Babouch.

(2) En commune de plein exercice, cette convocation est faite par le président de la djemâa.

tions, soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit de se mettre en communication avec une ou plusieurs djemâa.

Leurs attributions sont définies par les articles 14, 15, 17 et 18 de l'arrêté du 5 mars 1919.

L'article 14 indique qu'elles « auront seules qualités pour consentir l'aliénation ou l'échange, au profit de l'Etat ou des particuliers, des biens communaux appartenant à la section, sous réserve de l'approbation du contrat par le Gouverneur Général ou par le Président de la République, suivant les distinctions établies par les articles 17 et 18 du décret du 23 mai 1863 » (1).

Aux termes de l'article 15, les djemâa ont toute une série d'attributions groupées sous 21 paragraphes. Les principales sont relatives à l'exploitation des biens communaux (mode d'administration ou de jouissance, réglementation des droits d'usage, avis sur l'attribution du droit de recherche de mines); nous avons indiqué, à cet égard, le rôle actif des djemâa. Les autres attributions consistent en des avis sur le nombre de centimes ordinaires ou extraordinaires à imposer aux indigènes des douars, les emprunts à contracter pour les besoins de la section, l'entretien et le classement des chemins vicinaux et ruraux, la désignation des membres des commissions scolaires, l'application du principe de la responsabilité collective. Les djemâa sont également consultées, d'après l'article 15, sur la répartition et la délimitation du territoire de la section et la constitution de la propriété indivi-

(1) Si la valeur des biens dépasse 5.000 francs, c'est le Président de la République qui doit intervenir.

duelle, en exécution des textes sur la propriété indigène, ainsi que sur la jouissance et la répartition des terres collectives (1). Les délibérations prises sur cet objet, sont réglées directement par le Préfet après avis de l'Administrateur, tandis que toutes les autres délibérations sont soumises à l'examen de la commission municipale.

L'article 17 de l'arrêté du 5 mars 1919, indique, d'autre part, que les djemâa pourront être consultées sur toutes les questions que l'Administration supérieure jugera utile de leur soumettre. Enfin, l'article 18 investit ces assemblées des attributions conférées au Conseil de section, en ce qui concerne l'administration des sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels.

Les attributions qui viennent d'être énumérées sont assez importantes ; quelques-unes, comme celles concernant l'entretien et le classement des chemins vicinaux et ruraux, la désignation des membres de la commission scolaire, sont exercées par les conseils municipaux. La population du douar possède donc un organe qui est consulté chaque fois que les intérêts des habitants sont en jeu. En outre, les djemâa peuvent, par l'intermédiaire de leur président qui fait partie de la commission municipale, exposer les besoins du douar au sein de cette assemblée.

(1) La répartition des terres collectives est faite, entre les indigènes du douar, par la djemâa sans intervention de l'administration. C. E. 23 janvier 1926. R. A. 1^{re} partie, mai 1927, p. 89.

SECTION 4

Le Caïd

Avant la réforme de 1919, la djemâa était présidée par l'adjoint indigène, véritable agent de renseignements, placé sous l'autorité de l'Administrateur de la commune mixte. L'adjoint indigène a été maintenu dans le douar, sous le nom de caïd, par le décret du 6 février 1919, mais il a été remplacé à la présidence de la djemâa par un membre élu qui, nous l'avons vu, n'a pas d'attributions administratives.

L'origine des caïds remonte à l'organisation même de la tribu qui était gouvernée par des chefs généralement issus d'une famille jouissant d'une influence traditionnelle. A notre arrivée en Algérie, ces chefs ont été des intermédiaires nécessaires entre l'administration militaire et la population indigène. « La bonne politique », disait le Maréchal BUGEAUD, dans sa circulaire du 17 septembre 1844, « exigera peut-être toujours, que, dans les emplois secondaires nous fassions administrer les arabes par les arabes, en laissant la haute direction aux commandants français des provinces et des subdivisions » (1). Ce principe n'a pas cessé d'être observé, mais, au fur et à mesure que l'administration civile française se dévelop-

(1) Mén. Affaires arabes, p. 65.

paît en Algérie, le caractère de la fonction de chef indigène se transformait.

« L'adjoint indigène n'est entré dans l'organisation de la commune mixte qu'au moment où cette unité administrative a englobé dans son périmètre les douars et tribus composant, soit la commune indigène de la circonscription cantonale (territoire civil), soit la commune subdivisionnaire ou indigène du territoire de commandement »(1). L'arrêté du Gouverneur Général du 22 juillet 1874 (2) sanctionne l'existence des adjoints indigènes et les charge en principe de représenter le douar ou la tribu au sein de la commission municipale. Mais cet arrêté n'est applicable qu'au territoire civil; dans les Territoires du Sud les appellations de « caïd » et de « cheikh » subsistent. Ainsi, dès cette époque, il est déjà possible d'établir une distinction entre les chefs indigènes existant dans chacune de ces deux régions de l'Algérie. Et cette distinction se justifie davantage depuis les réformes de 1919 qui ont profondément modifié, dans l'Algérie du nord, la fonction de caïd.

I. — Le Caïd dans les Territoires du Sud

« Les considérations qui, aux premiers temps de la conquête, obligeaient à choisir les chefs indigènes parmi les grandes familles, n'ont pas perdu toute leur valeur dans les territoires de commandement (Territoires du Sud); l'on peut soutenir sans exagération que c'est encore une véritable

(1) DE PEYRE, p. 88.

(2) Déjà cité.

nécessité pour nous de maintenir et même de confirmer le prestige de ces vieilles familles auxquelles des tribus entières portent une dévotion héréditaire, et qui, fermement attachées à notre cause deviennent le fondement pacifique le plus solide de notre domination » (1). Cette observation est toujours vraie.

L'administration des indigènes dans les Territoires du Sud comporte toute une hiérarchie de chefs indigènes; c'est généralement le caïd qui administre la tribu ou le douar; on peut lui assimiler le « cheikh indépendant », chef placé à la tête d'une fraction qui, pour des raisons diverses, n'est rattachée à aucune tribu. Cette dernière catégorie d'agents a été considérablement réduite par une décision du 17 mai 1909 qui a transformé en caïdats, les « cheikhats » indépendants du territoire de Touggourt. Plusieurs tribus groupées forment un grand caïdat ou aghalik ou bachaghalik, ayant à leur tête des chefs qui portent le nom de caïd des caïds, agha ou bachagha. Ces titres sont le plus souvent honorifiques, mais ils s'accompagnent quelquefois d'attributions effectives, le plus souvent politiques. Toutefois le caïd de la tribu reste la seule base de l'organisation administrative.

Tous ces chefs indigènes sont nommés par le Gouverneur Général qui fixe son choix sur les 3 candidats que lui proposent, par emploi vacant, le chef d'annexe et le commandant militaire. Aucune condition de capacité n'est exigée, les candidats doivent néanmoins, être âgés de 25 ans et posséder une résidence de 3 ans dans la commune.

(3) Cécile (Thèse 1913), pp. 49 et 50.

Les chefs indigènes des Territoires du Sud ne sont pas soumis à un statut; ils reçoivent le 1/10 des impôts arabes et une part des amendes dont ils sont collecteurs. Ce mode de rétribution, prévu par l'article 3 de l'ordonnance du 17 janvier 1845 (1), était en vigueur dans l'Algérie du nord avant la réforme de 1919. Il a été précisé pour les territoires de commandement, par les circulaires du 4 mars 1910 (2) et du 15 mai 1924 (3).

Depuis 1921, cette rétribution est uniforme. On a, en effet, supprimé les exceptions à l'ordonnance du 17 janvier 1845 qui existaient en faveur de certains caïds des tribus nomades du territoire de Touggourt qui recevaient, non le 1/10, mais le 1/3 du principal de l'impôt zekkat; de même le bacha-gha des zibans et plusieurs caïds des tribus sédentaires du même territoire touchaient le 1/5 de la lezma des palmiers.

Enfin, les chefs indigènes des Territoires du Sud, reçoivent dans chaque commune, depuis la circulaire du Gouverneur Général du 7 septembre 1914 (4), une part sur le 1/20 des prestations rachetées. Ce salaire complémentaire a surtout pour but d'améliorer la situation des caïds insuffisamment rétribués.

On a reproché au mode de rétribution encore en vigueur dans les Territoires du Sud, les inégalités

(1) Est., p. 70.

(2) Circulaire inédite. Archives de la Direction des Territoires du Sud.

(3) Circulaire inédite. Archives de la Direction des Territoires du Sud.

(4) Circulaire inédite. Archives de la Direction des Territoires du Sud.

de traitement très sensibles qu'il entraîne entre les chefs des grosses tribus et ceux des petites fractions, l'absence de progressivité et de fixité de ces traitements. Les commissions municipales ont émis depuis quelques années des vœux invitant l'administration à allouer aux caïds des traitements fixes. Cette réforme, n'est pas possible, car elle se heurte à de graves objections de principe et d'application. En effet, elle nécessiterait tout d'abord une concentration de commandement. Or, cette concentration est très difficile, car la nature spéciale des Territoires du Sud, où sont dispersées sur de vastes espaces, de multiples fractions indépendantes les unes des autres, exige que l'autorité française soit représentée par un agent indigène responsable. D'autre part, le système des traitements fixes, en vigueur dans l'Algérie du nord, n'est conciliable qu'avec le régime des impôts français, qui n'a pas encore été appliqué dans les Territoires du Sud. Enfin, la rétribution des chefs indigènes par une partie de l'impôt dont ils sont collecteurs, a, au point de vue fiscal, l'avantage de les intéresser directement à la rentrée des impôts et de soutenir leur activité jusqu'au moment où la totalité des sommes réalisées a été versée. C'est pour ces raisons que l'administration n'a pas cru devoir appliquer aux chefs indigènes des Territoires du Sud les réformes de 1919. Toutefois, pour corriger les inégalités du système en vigueur, des subsides sont généreusement accordés aux caïds dont les parts d'impôts sont insuffisantes.

Les attributions des caïds des Territoires du Sud sont analogues à celles des caïds des communes mixtes de l'Algérie du nord; elles seront étudiées plus loin. Il faut cependant noter que certains

grands chefs des Territoires du Sud ont conservé une partie des fonctions politiques qu'ils exerçaient autrefois, fonctions que l'administration s'efforce, depuis quelques années, de diminuer. Enfin, les caïds possèdent en territoire de commandement des pouvoirs disciplinaires : ils ne peuvent infliger la peine de l'emprisonnement, mais ils peuvent frapper d'amendes, jusqu'à concurrence de vingt francs, les contraventions de police et les manquements de minime importance (1). Ces amendes ne sont perçues qu'après visa approbatif de l'autorité française dont ils relèvent.

II. — Le Caïd dans les Communes Mixtes de l'Algérie du Nord

Dans l'Algérie du nord, les caïds sont des fonctionnaires jouissant d'un statut et rétribués au moyen d'un traitement fixe, passible de la retenue pour la Caisse locale des retraites de la colonie. L'article 8 du décret du 6 février 1919 décide que « les caïds des communes mixtes désignées par le Gouverneur Général, exerceront les attributions indiquées à l'article 3 ci-dessus (2). Ils assisteront, comme représentants de l'administration à toutes les délibérations de la djemâa; ils seront membres de la commission municipale de la commune mixte ».

Le statut de ces agents a été fixé par un arrêté du 8 février 1919 (3), qui a été remplacé par un

(1) Décret du 14 novembre 1874, article 27.

(2) Cet article détermine les attributions des caïds de communes de plein exercice.

(3) B. O. 1919, p. 351.

autre arrêté du 19 août (1) de la même année. Un arrêté du 10 février 1919 (2) a déterminé les classes et traitements des agents en fonctions.

Aux termes de l'arrêté du 19 août 1919, article 1^{er}, les caïds sont nommés par arrêté du Gouverneur Général (4). Les candidats doivent être âgés de 25 ans, savoir lire et écrire le français ou l'arabe et posséder l'aptitude nécessaire pour assurer un service essentiellement actif.

Les caïds sont divisés en cinq classes et une classe exceptionnelle. Après un an de stage, le caïd est, s'il est reconnu apte aux fonctions qu'il doit assumer, nommé à la 5^e classe. Certains candidats peuvent être dispensés du stage et être nommés à une classe en rapport avec leur situation antérieure au point de la valeur et de la durée des services et des émoluments perçus; ce sont ceux qui ont exercé des fonctions administratives ou judiciaires, ou qui sont titulaires d'un grade d'officier ou de sous-officier dans les armées de terre ou de mer. Cette disposition vise notamment une certaine catégorie de caïds qui sont nommés en vertu des lois des 17 avril 1916, 30 janvier 1923 et 18 juillet 1924, sur les emplois réservés aux réformés pour faits de guerre et aux anciens militaires.

(1) B. O. 1919, p. 1.317. V. R. A. 1921-3-295. modifié par l'arrêté du 27 avril 1920, B. O. 1920, p. 1.219.

(2) B. O. 1919, p. 1.295.

(3) Cette attribution est exercée par le Gouverneur général depuis l'arrêté du 19 mai 1916 (R. A. 1916-3-365). Antérieurement c'était le Préfet qui nommait les caïds, en vertu de l'arrêté du 29 décembre 1900.

Les caïds doivent servir un minimum de 4 ans dans chaque classe pour être élevés à la classe supérieure (1). Ceux qui ont 20 ans de service et qui se sont signalés ou qui ont bien mérité dans l'exercice de leurs fonctions peuvent être nommés aghas. La durée du service est réduite de moitié pour les caïds ayant contracté un engagement au cours de la guerre 1914-1918. Enfin, les aghas comptant 3 ans d'ancienneté et qui se sont signalés, peuvent être nommés bachagha. La durée de service est également réduite de moitié si les aghas ont contracté un engagement pendant la guerre, ou s'ils sont grand-officiers de la Légion d'Honneur (2).

Les attributions des caïds ont été déterminées, par l'article 3 du décret du 6 février 1919. L'autorité de ces agents ne s'exerce que sur leurs coreligionnaires et sous le contrôle immédiat du chef de la commune mixte. Il ne s'en suit pas qu'ils doivent se désintéresser de ce qui concerne les

(1) Toutefois l'arrêté du 8 février 1926 permet d'accorder des avancements exceptionnels aux caïds qui se sont signalés à l'occasion de leur service au cours d'événements de guerre, par une action d'éclat ou un acte de courage, soit en procédant à une arrestation difficile, soit en participant à une lutte ou à un combat.

(2) Voir arrêté du 14 janvier 1924, B. O. 1924, p. 473, et arrêté du 7 avril 1927. J. O. de l'Alg. 29 avril 1927. N° 17. Le nombre des aghas est fixé à 8 par département; celui des Bachaghas à 4 pour les départements d'Oran et d'Alger, et à 5 pour le département de Constantine. L'arrêté du 23 août 1927 (J. O. de l'Alg. n° 35, 2 septembre 1927) édicte que les caïds en fonction, élevés à la dignité d'aghass seront en même temps et de plein droit nommés à la 1^{re} classe de leur grade.

européens fixés ou de passage dans leur douar. Représentants des pouvoirs publics, ils concourent, en effet, au maintien de l'ordre public et protègent toutes les personnes résidant dans leur circonscription. Ils ne sont pas officiers de police judiciaire, mais simplement les auxiliaires de la police administrative. Les procès-verbaux qu'ils dressent ne font pas foi par eux-mêmes, et leurs rapports n'ont qu'une valeur de renseignement. Leurs principales attributions consistent à exercer une surveillance sur les indigènes des douars et notamment sur les lieux publics. Ils sont, en outre, particulièrement chargés d'assister les agents du fisc pour toutes les opérations concernant le recensement de la matière imposable et le recouvrement des deniers publics. Ils sont tenus de veiller spécialement à ce que les déclarations de naissances et de décès, de mariages et de divorces soient faites exactement par leurs coreligionnaires à l'officier de l'Etat-civil. Ces prescriptions sont sanctionnées sévèrement en raison de la négligence dont les caïds font preuve en cette matière. Lorsque les distances ne permettent pas de faire les déclarations au siège de la commune, elles sont reçues par le caïd qui les inscrit sur un registre contenant une souche et un volant reproduisant les mêmes mentions. Les volants des actes de l'Etat-civil sont détachés de leur souche et adressés dans les huit jours à l'officier de l'état-civil français, pour être transcrits sur les registres du chef-lieu de la commune.

Ils fournissent à l'Administrateur tous les renseignements nécessaires pour lui permettre de dresser les tableaux de recensement; ils doivent notamment signaler les indigènes qui paraissent

avoir atteint l'âge de l'appel sous les drapeaux et qui ont été omis sur les registres de l'état-civil.

Enfin, ils sont chargés de la surveillance et du contrôle des postes vigies installés pour prévenir et réprimer les incendies de forêts.

Les caïds ne font plus partie, depuis 1919, de la djemâa de douar, mais ils assistent à toutes les délibérations de cette assemblée (1).

La question s'est posée de savoir si les caïds étaient des fonctionnaires publics ? La Cour d'Alger a d'abord décidé que les chefs indigènes n'étaient que de simples agents de l'autorité française (2). Mais les tribunaux algériens, dans des jugements confirmés ensuite par la Cour, ont jugé au contraire, que ces chefs avaient le caractère d'autorités publiques (3).

La Cour de Cassation a d'ailleurs approuvé cette jurisprudence (4). Cette manière de voir est critiquée par M. LARCHER. « Il nous semble » disait-il, « que c'est aller trop loin de reconnaître aux adjoints indigènes le caractère de véritables magistrats de l'ordre administratif; sans doute, ils ont bien reçu une délégation de l'autorité publique, et cette délégation en fait de véritables fonctionnaires publics; mais ils ne peuvent exercer leur autorité que sur leurs coreligionnaires, et la délè-

(1) Il faut ajouter qu'un caïd peut avoir à exercer ses fonctions sur un ou plusieurs douars voisins. (C. G. G., 13 avril 1905. Est. Suppl. 1905, p. 49).

(2) Alger 21 octobre 1864, ROBE 1864, p. 167.

(3) Trib. d'Orléansville, 20 mars 1888, confirmé en appel le 1^{er} avril 1898. R. A. 1893-2-519. Alger 9 novembre 1924.

(4) Cassat. 10 mai 1865. ROBE 1865, p. 26. D. A. V. org Algérie N° 224.

gation dont ils sont investis, demeure sans effet à l'égard des européens; d'autre part, ils ne sont pas des citoyens, et, à notre avis, la qualité de citoyen est indispensable à l'exercice d'une magistrature administrative » (1).

Les caïds des communes mixtes sont assistés dans leurs fonctions, par les khodjas de douar ou de tribu, qui font la correspondance administrative et par les gardes champêtres indigènes, chargés de la police. Enfin, ils ont sous leur autorité des chefs de quartiers, de villages ou de fractions (2) qui sont généralement les membres de la djemâa dans les Territoires du Sud, et qui sont nommés, suspendus ou révoqués, dans l'Algérie du nord, par le Préfet (3). Ces agents sont tenus de signaler aux caïds, tous les faits intéressant la sécurité et la santé publiques, l'assiette ou le recouvrement des impôts et la régularité des déclarations à inscrire sur les registres d'état-civil.

Ils ne reçoivent aucune rétribution; toutefois ils sont exonérés de la taxe des prestations pour eux et leurs montures.

Le rôle des « amines », chefs de villages en Kabylie, est particulièrement important. Ces agents ne sont pas dans cette partie de l'Algérie, une création

(1) Voir LARCHER, 3^e éd. 1923, t. I, p. 74. Note N° 359 et Alger 9 novembre 1901. R. A. 1902-2, p. 22.

(2) Kebir de douar ou ouqqafs en pays arabe, mezouar dans la région de Sétif, amine en Kabylie.

(3) Arrêté du 5 mars 1919, article 31 et pour les Territoires du Sud, Circulaire du 28 mars 1897 E. 1897 p. 74. Depuis l'arrêté du 1^{er} novembre 1926, la nomination de ces agents appartient au sous-Préfet.

de l'administration française. Ils étaient, avant la conquête et même sous le régime de l'occupation militaire, les présidents des djemâa de villages et jouissaient en cette qualité d'une influence considérable. Ils furent supprimés par une décision en date du 20 décembre 1887, « sous prétexte que leur institution était contraire aux dispositions de l'arrêté organique du 20 mai 1868 » (1). Mais l'administration vit bientôt en eux des auxiliaires précieux et une décision du 23 mars 1889 les rétablit. Puis une circulaire du 8 mai 1893 généralisa l'institution dans tous les douars de l'Algérie, Délégués de l'autorité locale et membres de la djemâa sous l'empire de l'arrêté du 11 septembre 1895, ils n'ont, en principe, aux termes de l'arrêté du 5 mars 1919, que la première de ces qualités. En Kabylie, l'administration s'étant toujours attachée à choisir les « amines » conformément aux vœux des populations, ces agents ont conservé le prestige et l'influence que leurs coreligionnaires leur ont toujours reconnus.

*
* *

Les douars-communes ont été marqués d'une empreinte profonde par les réformes de 1919. Ils ont été dotés d'une véritable vie administrative qui tient compte des habitudes des indigènes, et qui reste dans le cadre de l'organisation communale de l'Algérie. Ces circonscriptions sont devenues des cellules essentielles de la vie sociale des indigènes, cellules difficiles à modifier en raison même

(4) L'élargissement des droits politiques des indigènes. Etude de M. Remond, déjà citée.

de l'existence de leur patrimoine. On observe en effet, qu'en fait, les modifications aux douars-communes sont rares. D'autre part, en rendant les djemâa électives, le législateur a voulu permettre aux indigènes de faire un apprentissage de la liberté approprié à leurs traditions.

Cet apprentissage sera de longue durée, car, malgré les conditions exigées par les textes pour être électeur, le collège électoral indigène est d'un niveau intellectuel encore bien inférieur. Bien qu'il soit difficile de porter actuellement un jugement sur les réformes de 1919, on peut cependant affirmer que, dans certains douars-communes, les élections aux djemâa semblent avoir eu des résultats néfastes; elles ont fait revivre les rivalités qui existaient autrefois entre certaines familles influentes.

D'autre part, les djemâa ne sont pas devenues, ainsi qu'on pourrait le supposer, de véritables assemblées délibérantes, ayant une claire notion des intérêts matériels et moraux dont elles ont la gestion. Mais nous devons néanmoins considérer que la réforme en est encore à ses premières années d'expérience; les djemâa sont encore mineures : elles ont besoin d'être éduquées. Il ne s'agit pas seulement d'améliorer par l'instruction française la valeur intellectuelle des indigènes, mais aussi de leur inculquer le sentiment de la chose publique, dont ils paraissent n'avoir aucune idée. Les attributions confiées aux djemâa sont déjà importantes, et elles suffisent pour représenter aux yeux des indigènes cette notion de l'intérêt général distinct des intérêts individuels. Il faut donc que ces attributions soient exercées avec conscience. Ce résultat ne peut être acquis que grâce à l'action de

l'Administrateur, dont le rôle à cet égard est particulièrement délicat.

L'avenir nous dira si la réforme de 1919 touchant la réorganisation des djemâa, aura exercé une heureuse influence sur l'évolution des indigènes. Mais, dès maintenant, on peut discerner que la réforme n'aura pas les mêmes répercussions en pays arabe qu'en Kabylie. Dans cette région de l'Algérie les véritables unités sociales ne sont pas les douars, mais les villages. De tout temps ces agglomérations ont présenté une individualité remarquable. Si elles se sont autrefois unies pour former des tribus, ce n'est pas pour la gestion d'intérêts communs mais uniquement pour observer une attitude commune en prévision d'événements graves, comme la guerre, la paix ou l'alliance. Depuis la conquête, cette solidarité a disparu avec les circonstances qui la commandaient.

Pourvu d'un patrimoine, les villages kabyles ont toujours eu leurs djemâa, qui, indépendantes sous les Turcs, ont été maintenues après l'occupation en possession du libre exercice de leurs « qânounes » ou droit coutumier. En 1919, on a donc, en quelque sorte, superposé à ces assemblées de villages, organismes essentiellement vivants, les djemâa des douars, représentant des intérêts à peu près imaginaires, puisque, nous l'avons vu, ces subdivisions de la commune mixte n'ont pas de patrimoine important. Le douar en Kabylie n'est donc qu'une circonscription d'intérêt purement administratif. On comprend, par suite, le désintéressement que les Kabyles manifestent à l'endroit des réformes de 1919; ils tiennent les droits qui leur ont été accordés comme insuffisants, et les élus revendiquent pour leurs coreligionnaires des communes mixtes une

part plus active à la désignation des représentants aux différentes assemblées délibérantes.

Ainsi, il faut prévoir que l'administration française sera fatalement amenée à tenir compte de ces desiderata. Le village kabyle et sa djemâa devront alors recouvrer légalement leur vitalité. « On pourrait », dit M. Louis MILLIOT » même sans danger aller plus loin que la loi du 4 février 1919, en reconnaissant aux djemâa, un certain pouvoir réglementaire qu'en fait elles exercent déjà, et qui est indispensable au maintien de l'ordre dans des agglomérations souvent importantes et éloignées du siège communal » (1).

Le système électoral actuel devrait être modifié ; il conviendrait de faire de la « karouba » ou groupement de familles unies par des liens de parenté, la base de ce système qui serait alors mieux adapté à l'organisation politique des populations kabyles.

(1) « Notre politique musulmane » étude déjà citée.

Ce pouvoir réglementaire que les djemâa occultes de villages exercent a donné lieu ces dernières années à des plaintes qui ont eu leur épilogue devant les tribunaux. L'affaire de Tassaft-Guezra est particulièrement intéressante à signaler. Le conseil des anciens d'un village avait frappé en vertu d'un qânoune d'une amende de 125 francs le père d'un mineur qui avait fait des propositions malhonnêtes à une femme mariée. Après avoir payé, l'indigène porta plainte et l'amine responsable fut poursuivi pour s'être immiscé dans des fonctions publiques. Il fut condamné à 8 jours de prison en première instance mais il fut acquitté en appel, la Cour ayant jugé que l'élément intentionnel du délit n'existait pas. Le mineur délinquant fut alors déféré au Tribunal répressif et condamné à 16 francs d'amende avec sursis pour injures publiques. V. Etude déjà citée de M. Rémond.

L'assemblée de village aurait qualité pour régler, sous le contrôle de l'administration, les questions strictement locales : salubrité, hygiène, travaux utiles, coutumes. Enfin, on pourrait conférer à ces villages la personnalité civile et leur laisser la libre disposition des revenus provenant de l'amodiation des « mechmels ».

D'autre part, il conviendrait d'attribuer à l'amine un rôle de surveillance et de police. Il serait, sous les ordres du caïd, un représentant de l'autorité française, assermenté, responsable de l'exécution des règlements. « En lui accordant, par une récente circulaire », dit M. RÉMOND, « l'autorisation de posséder un revolver d'ordonnance, l'autorité supérieure semble vouloir entrer dans cette voie » (1).

Que deviendrait le douar avec une pareille organisation du village kabyle ? Il serait maintenu avec son caractère de circonscription purement administrative ; mais la djemâa actuelle devrait être profondément modifiée. Assemblée composée de délégués des djemâa de villages, elle n'interviendrait que dans les questions générales pouvant intéresser plusieurs villages. Elle ne tiendrait qu'une ou deux sessions annuelles.

Les réformes de 1919 ont aussi changé complètement le caractère de la fonction du caïd. En permettant aux anciens militaires d'accéder au caïdat, on a voulu faire de cette fonction, une simple pro-

(1) L'élargissement des droits politiques des indigènes. Etude déjà citée. V. notamment le paragraphe Modifications souhaitables à l'organisation administrative et politique de la Kabylie. M. Rémond qui a étudié sur place ces questions complexes émet sur ce sujet des idées extrêmement intéressantes.

fession à laquelle peuvent prétendre tous les indigènes pourvus d'une instruction française suffisante. L'influence héréditaire ou personnelle ne joue plus qu'un rôle de second plan.

L'institution même des caïds est actuellement très critiquée; on prétend que la culture intellectuelle, même française, ne serait pas suffisante pour permettre à ces agents de jouer efficacement leur rôle d'intermédiaire entre l'autorité française et la population musulmane; la question se poserait donc de savoir s'il ne serait pas préférable de recourir à l'administration directe des indigènes.

Nous pensons que la mentalité des milieux indigènes, encore bien arriérés dans nos campagnes, nous interdit absolument de nous passer des services de subordonnés indigènes. Toutes les expériences tentées jusqu'ici, dans ce sens, ont donné lieu à des mécomptes.

On préconise aussi la suppression pure et simple des caïds et leur remplacement par les présidents des djemâa. Bien que cette idée ait été mise en avant dans un but d'économie, elle a trouvé créance chez un certain nombre d'administrateurs. Ils ont fait remarquer que le président élu de la djemâa, a le plus souvent, dans le douar, davantage d'autorité que le caïd. S'il est vrai que certains caïds ont eu leur autorité diminuée, il n'en est pas moins incontestable que le transfert des attributions du caïd au président de la djemâa, ne constituerait pas une amélioration dans l'administration des indigènes. Il n'est pas certain, en effet, que ce personnage qui tient ses pouvoirs de l'élection, apporterait une collaboration loyale à l'Administration.

Certes, les critiques faites aux caïds sont en partie fondées; l'administration des indigènes s'est, depuis

quelques années, transformée et surtout compliquée. La tâche qui incombe à ces agents, les dépasse souvent. D'autre part, le prestige des vieilles familles, il faut bien le dire, n'a pas dans toutes les régions, complètement disparu. Souvent, un ancien militaire, à la tête d'un douar dont il est étranger, ne peut remplir sa mission, malgré toutes ses qualités, à cause de l'hostilité dont il est entouré.

Ainsi l'administration doit éviter les critiques en tenant compte de la situation spéciale de certains douars et en améliorant par ailleurs, le recrutement des caïds. Le nombre des candidats ne manque pas ; il importe de les sélectionner avec soin. Il ne nous faut pas des agents qui considèrent leur emploi comme un accessoire, soit de leur vanité, soit de leur occupation personnelle, mais de véritables fonctionnaires déjà évolués, lettrés en français, pouvant correspondre directement avec tous les services intéressés. Recrutés après concours, placés à des carrefours judicieusement choisis, administrant deux ou trois douars à la fois, les caïds pourront, sous un contrôle efficace de l'Administrateur, devenir les auxiliaires les plus précieux de l'administration des indigènes.

CHAPITRE VI

La Commission Municipale

Au cours des chapitres précédents, nous avons eu maintes fois l'occasion d'indiquer le rôle assigné à la commission municipale, dans la gestion des intérêts de la commune mixte ou de ses sections. Il nous reste à étudier la composition, le fonctionnement et d'une façon plus complète, les attributions de cette assemblée.

SECTION I

Composition de la Commission Municipale

Aux termes de l'arrêté du 20 mai 1868, la commission municipale était composée du commandant de cercle ou du chef d'annexe, du commandant de place, du juge de paix, des adjoints du chef-lieu et des sections de la commune, de cinq autres membres choisis parmi les habitants de la circonscription communale et remplissant les conditions imposées

par le décret impérial du 27 décembre 1866, pour faire partie des conseils municipaux. Ces membres pouvaient être européens, musulmans ou israélites, suivant les localités. Ils étaient, ainsi que les adjoints du chef-lieu et des sections, nommés pour trois ans par le Général commandant la province, et étaient susceptibles d'être renommés. Cette composition fut modifiée en territoire civil par l'article 3 de l'arrêté du 24 novembre 1871; désormais, la commission municipale comprend, suivant l'importance de la commune mixte, 7, 9 ou 11 membres choisis parmi les habitants français (européens ou indigènes) de la circonscription communale. Le juge de paix et le commandant de place cessent d'en faire partie. Le maire, les adjoints et les membres de l'assemblée, sont nommés pour trois ans par le Préfet.

Mais le changement apporté dans l'intérêt de la colonisation à la conception même de la commune mixte, devait avoir pour conséquence de modifier de nouveau la composition de la commission municipale. Le nombre des sections de la commune mixte était augmenté; par suite : « les règles tracées par l'arrêté du 24 novembre 1871 devenaient une entrave toutes les fois que le nombre des sections communales, ayant le droit d'être représentées au sein de la commission municipale, dépassait le nombre légal des membres de cette commission ». Dans ces conditions, il devenait opportun de permettre à l'administration de donner aux commissions municipales la forme s'adaptant le mieux à l'organisation nouvelle des communes mixtes. A cet effet, l'arrêté du 22 juillet 1874 vint décider que la composition de ces assemblées serait réglée par l'arrêté de création, en tenant compte du nombre

de sections à établir. Ce texte déléguait au Gouverneur Général un véritable pouvoir discrétionnaire qui a été maintenu et étendu aux communes mixtes du territoire de commandement par l'article 7 du décret du 7 avril 1884.

Enfin, dans l'Algérie du nord, ce texte a été reproduit par l'article 6 du décret du 6 février 1919. Mais ce décret est venu, en outre, limiter les pouvoirs du Gouverneur Général. Il a décidé, que les présidents des djemâa et les caïds seraient membres de droit de la commission municipale. Il a innové à un double point de vue : il a d'abord donné à chaque douar ou même fraction de douar, un représentant au sein de la commission municipale, représentant qui est élu au 2^e degré par les électeurs indigènes de cette circonscription ; puis il a spécifié que les caïds seraient membres de la commission municipale.

Ainsi, présidents de djemâa et caïds siègent à cette assemblée, en vertu de textes que le Gouverneur Général ne peut abroger.

Quoi qu'il en soit, la composition d'une commission municipale n'est pas déterminée comme celle d'un conseil municipal par le chiffre de la population de la commune ; elle peut être facilement modifiée par la suppression ou la création d'emplois de caïds, ou par une réorganisation des limites de la commune mixte. Toutefois la loi de 1919 a encore, dans son article 12, posé un principe qu'il importe d'observer : « Dans les assemblées », dispose cet article, « où siègent en même temps des membres indigènes nommés par l'administration, ceux-ci ne peuvent être en nombre supérieur aux membres élus ». Le nombre des caïds ne peut donc excéder celui des présidents de djemâa.

Mais, si la composition d'une même commission municipale peut varier et suivre les fluctuations apportées au territoire de la commune mixte, on peut néanmoins donner la composition d'une assemblée type dans les Territoires du Sud et dans l'Algérie du nord.

Dans les Territoires du Sud, les commissions municipales se composent en principe :

1° Du Commandant de cercle ou du chef d'annexe, administrateur de la commune, Président.

2° De l'officier premier adjoint et du chef de bureau des Affaires indigènes.

3° Des officiers chefs de postes, administrant les sections de commune s'il en existe.

4° Des adjoints et des membres français des centres européens.

5° Des membres indigènes qui comprennent les chefs investis représentant les tribus et les notables désignés dans les centres par le Commandant militaire.

En cas d'absence ou d'empêchement du Commandant supérieur ou du chef d'annexe, la présidence de la Commission municipale est dévolue au chef du bureau des Affaires indigènes (1) ou à celui des officiers adjoints qui occupe le rang le plus élevé dans la hiérarchie spéciale aux affaires indigènes.

Nous ferons remarquer que le Gouverneur Général possède dans les Territoires du Sud, un pouvoir discréditonnaire pour organiser les commissions municipales. Nous observerons notamment la présence au sein de ces assemblées des officiers ad-

(1) Commune mixte de Colomb.

joint (1), des officiers chefs de postes et des notables indigènes, en nombre variable suivant les communes.

Dans l'Algérie du nord, la composition d'une commission municipale est fixée ainsi qu'il suit :

1° L'Administrateur, Président .

2° Les adjoints et les membres français des centres .

3° Les caïds .

4° Les présidents des djemâa.

Signalons que le premier adjoint à l'Administrateur ne fait partie de la commission municipale qu'en l'absence du chef de la commune .

I. — Les membres et les adjoints français

Jusqu'en 1884, les membres et les adjoints français étaient nommés par le Préfet . Ils étaient choisis parmi les français résidant sur le territoire de la commune mixte, et remplissant les conditions nécessaires pour faire partie d'un conseil municipal. Une circulaire du 15 septembre 1880 (2) avait décidé que dans les communes mixtes ne renfermant qu'une population française insignifiante ou presque nulle, la commission municipale comprendrait

(1) Ces officiers ne sont pas, comme les commandants de place de 1868, membres de droit de l'assemblée communale. L'arrêté de 1868 n'a plus à être appliqué dans les Territoires du Sud, en ce qui concerne la composition des commissions municipales.

(2) Est., p. 534.

deux membres français (1), afin de respecter le principe d'une représentation de l'élément colonisateur. Mais ces deux membres pouvaient être pris, à défaut de français résidants, soit parmi les habitants des communes voisines, soit parmi les fonctionnaires ou agents autres que ceux chargés de l'administration de la commune mixte.

Le décret du 7 avril 1884 posa le principe de l'élection : « Dans les centres européens compris dans le périmètre des communes mixtes, les adjoints et les membres français des commissions municipales sont élus par les citoyens français inscrits sur les listes électorales ». Malgré les termes formels de ce texte, une circulaire du Gouverneur Général en date du 15 avril 1884 (2), vint préciser que, dans certains cas, les membres de la commission municipale seraient nommés par l'administration : « Toute agglomération européenne actuellement représentée au sein d'une commission municipale par un ou plusieurs français choisis par l'administration, sera appelée à élire ces représentants en même nombre. Il demeure entendu que dans les communes mixtes qui ne se trouvent pas dans ce cas, l'administration continuera à nommer les deux membres français ». Cette circulaire était manifestement illégale ; elle s'opposait au principe posé par le décret de 1884, et n'aurait pu, en tout cas, se justifier que dans les communes mixtes où il n'aurait pas été matériellement possible de composer une liste électorale. Il

(1) Il s'agit, bien entendu, de citoyens français, car les indigènes sont aux termes du sénatus consulte du 14 juillet 1865 (article 1^{er}), français.

(2) Est. en note p. 632.

n'est pas besoin de faire remarquer que cette éventualité ne pouvait se produire que très rarement.

Quoi qu'il en soit, le décret du 12 avril 1887 (2) vint décider que les membres et les adjoints des commissions municipales seraient renouvelés intégralement tous les 4 ans, le 1^{er} dimanche de mai, en même temps que les conseils municipaux. Ce décret ajoutait dans son article 3 : « l'autorité administrative ne procédera qu'à cette date... au renouvellement intégral des membres des commissions municipales dont la nomination lui a été réservée ». Cette disposition finale visait les adjoints indigènes qui étaient investis des fonctions de membres de la commission municipale pour 4 ans ; elle ne saurait rendre légale, ainsi qu'on pourrait le soutenir, la circulaire du 15 avril 1884 qui, nous l'avons vu, prévoyait la nomination par l'administration de membres français. Aussi, de nos jours, ces membres nommés ont continué d'exister illégalement dans certaines commissions municipales.

C'est ainsi que tous les électeurs français de la commune mixte de Djidjelli sont représentés au sein de la commission municipale par deux membres nommés par l'administration (1). De même, la commission municipale de la commune mixte de Tébessa comprend deux membres français nommés qui représentent les européens habitant les douars Ferkane et Cheria.

Mais il faut souligner que ce mode de représenta-

(1) Est., p. 727.

(2) La commune mixte de Fort-National comprend 2 membres nommés, l'arrêté du 6 avril 1925 ne l'indique pas.

tion est exceptionnel car dès que les habitants sont nombreux, ils élisent leurs conseillers.

Les membres français des commissions municipales tiennent leur mandat de leurs électeurs, au même titre que les conseillers municipaux des communes de plein exercice. Le Conseil d'Etat a jugé qu'en étendant la règle du système électif aux adjoints et membres français des commissions municipales de communes mixtes, le décret du 7 avril 1884 a implicitement étendu aux communes mixtes, les règles electorales qui régissent les communes de plein exercice. En conséquence, dans les communes de plus de 500 habitants, les frères et alliés au même degré ne peuvent, en vertu de l'article 35 de la loi du 5 avril 1884, être simultanément membres de la même commission municipale, peu importe que les deux alliés représentent dans l'assemblée, les intérêts de deux sections différentes (1). De même, les membres français des commissions municipales ne peuvent être frappés qu'en conformité de l'article 86 de la loi du 5 avril 1884, portant que les Préfets (le Gouverneur général pour les Territoires du sud), déclarent démissionnaire, tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévu par la loi (2).

L'instruction des protestations contre les opérations électorales pour la nomination des adjoints et des membres français des commissions municipa-

(1) C. E. 23 juillet 1902. R. A. 1902, 2, p. 209. C. E. 7 décembre 1904, R. A. 1905-2-100; 7 novembre 1903. R. A. 1917 2-202.

(2) C. G. G. du 18 septembre 1885. Est., p. 351.

les est également faite conformément aux dispositions des articles 40 et 79 de la loi du 5 avril 1884 (1).

Mais, en cas de modification territoriale, il n'est pas nécessaire de procéder suivant les principes posés par l'article 9 de la loi du 5 avril 1884, à la dissolution de la commission municipale intéressée et au renouvellement des membres français de cette assemblée. Dans la pratique, l'administration, s'appuyant sur les dispositions des décrets du 7 avril 1884 et 6 février 1919, qui donnent au Gouverneur général le pouvoir de statuer sur la création et l'organisation des communes mixtes, se borne à renouveler la représentation élue des sections dont les limites territoriales sont modifiées par la distraction ou le rattachement des centres de colonisation ou des groupes d'exploitations européennes.

Le nombre des membres élus pour chaque section varie avec le nombre d'habitants. En principe, il y a autant de conseillers qu'il y a de fois cent habitants ou fraction de cent habitants. Mais nous avons déjà dit que cette règle n'était imposée par aucun texte réglementaire, et comportait des exceptions.

Il arrive quelquefois que les électeurs français répartis sur le territoire d'une commune mixte, en dehors des sections françaises, n'ont pas de représentants au sein de la commission municipale. Ils ne participent à l'élection d'aucun des membres de cette assemblée, mais ils exercent pendant leur droit de vote pour toutes les autres élections, et le

(1) Est. en note p. 632. C. E. 16 janvier 1892. R. A. 1893-296; 24 février 1908, R. A. 1908-2-185; 26 février 1909, R. A. 1909-2-118.

territoire de la commune mixte comporte à cet effet, une section électorale qui n'existe pas pour les élections municipales (1). Cette anomalie n'est justifiée par aucune considération.

Signalons enfin, qu'indépendamment des représentants des centres de colonisation, la commission municipale peut comprendre d'autres membres français élus par les citoyens habitant des douars. Ces circonscriptions forment alors des sections électorales françaises (2).

Le nombre des adjoints et des membres français des commissions municipales est fixé tous les quatre ans par un arrêté du Gouverneur Général qui, en divisant en même temps les communes mixtes en sections électorales, donne la composition de ces assemblées. Ce sont deux arrêtés du 6 avril 1925 (3), qui sont actuellement en vigueur, l'un pour l'Algérie du nord, l'autre pour les Territoires du Sud.

II. — Les membres indigènes

Ce sont, nous l'avons vu, dans l'Algérie du nord, les présidents des djemâa et les caïds. Les premiers ne sont membres de la commission municipale que depuis le décret du 6 février 1919. Ils ont en principe les mêmes droits que les membres français élus (4). Ceux-ci ont toutefois comme prérogative

(1) Souk-Ahras mixte. Section chef-lieu n'existe pas pour les élections municipales.

(2) La commune mixte de Frenda comprend 4 membres français représentant respectivement 4 douars.

(3) B. O. 1925, N° 2.705.

(4) Article 12 de la loi du 4 février 1919.

particulière, le droit de désigner le ou les délégués sénatoriaux de la commune mixte (1). Enfin, au point de vue des sanctions que l'administration peut prendre à leur égard, les présidents de djemâa sont assimilés aux membres français élus.

Quant aux caïds, ils siégeaient déjà, avant 1919, sous le nom d'adjoints indigènes, à la commission municipale, et ils représentaient la ou les sections indigènes dont ils assuraient la surveillance administrative. Mais aucun texte n'en faisait des membres de droit de l'assemblée communale. Ce n'est que pour des raisons d'opportunité qu'ils étaient personnellement investis de cette fonction par l'arrêté qui les nommait. Ils devaient d'ailleurs, remplir les conditions exigées pour faire partie des conseils municipaux en Algérie. Mais cette règle n'était pas toujours observée, et souvent un adjoint indigène n'ayant jamais habité un douar, était pourtant chargé de le représenter au sein de la commission municipale.

Depuis 1919, le caïd est, dans l'Algérie du nord, membre de droit de l'assemblée de la commune mixte ; il n'a plus de conditions à remplir ; il n'a plus à être expressément investi de cette fonction.

Dans les Territoires du Sud, les membres indigènes des commissions municipales, qu'il s'agisse des caïds ou des notables non investis d'attributions administratives, sont toujours désignés par le Gouverneur Général ou par le Commandant militaire. Ils peuvent être suspendus ou révoqués par application des dispositions de l'arrêté du 20 mai 1868.

(1) Loi du 19 octobre 1919.

Les deux arrêtés susvisés du 6 avril 1925, indiquent aussi le nombre des membres indigènes qui siègent dans les commissions municipales des deux territoires.

L'examen de ces arrêtés nous permet de donner, à titre d'exemples, la composition de quelques commissions.

La commission municipale de la commune mixte de Colomb comprend le Commandant supérieur du Cercle de Colomb, le chef de bureau des A. I., le premier adjoint, le chef d'annexe de Beni-Abbès, le chef du poste d'Abadla, un adjoint et deux membres français représentant la population du centre de Colomb, un adjoint pour l'agglomération de Kénadsa (1), quatre indigènes désignés par le Commandant militaire représentant les tribus de la commune.

La commission municipale de Djelfa comprend le chef et l'officier premier adjoint de l'annexe de Djelfa, un adjoint et huit membres français représentant le centre de Djelfa, le Caïd de Djelfa-Ville et deux membres nommés par le commandant militaire représentant la population indigène du centre, enfin, 18 chefs indigènes représentant les tribus de la commune.

Dans l'Algérie du Nord, la commission municipale de la commune mixte de Bou-Saâda comprend, en dehors de l'administrateur, 7 membres français élus par le centre de Bou-Saâda, 13 caïds (2). et 15 présidents de djemâa. De même,

(1) Arrêté du 28 mars 1927.

(2) Le tableau annexé à l'arrêté porte encore la rubrique inexacte d'adjoints indigènes.

celle de la commune mixte de Maadid est composée de 9 adjoints et 9 membres français, de 18 caïds et de 11 présidents de djemâa; celle du Chélif, de 5 adjoints et 11 membres français, de 18 caïds et de 26 présidents de jemâa; celle du Djebel-Nador, de 2 adjoints et 9 membres français, de 14 caïds et de 13 présidents de djemâa (2).

SECTION 2

Fonctionnement de la Commission Municipale

Aux termes de l'article 10 de l'arrêté du 20 mai 1868, « les commissions municipales se réunissent ordinairement quatre fois par an au commencement des mois de février, mai, août et novembre... Chaque session peut durer dix jours. Elles (les commissions municipales) peuvent en outre, être convoquées extraordinairement par le Général commandant la province, lorsqu'il le juge utile ».

Ainsi, les assemblées délibérantes des communes mixtes tiennent, comme les conseils municipaux et aux mêmes époques, quatre sessions annuelles ordinaires. La réunion du mois de mai est la plus importante : c'est la session au cours de laquelle le compte de l'administrateur et les bud-

(2) Nous remarquerons que le nombre des caïds est supérieur au nombre des présidents de djemaa, contrairement au principe posé par l'article 12 de la loi du 4 février 1919, que nous avons rappelé ci-dessus,

gets primitif et supplémentaire doivent être votés. Mais en pratique, le budget primitif est voté pendant la session du mois de novembre.

En principe, les sessions ordinaires sont consacrées à l'examen de toutes les matières qui entrent dans les attributions réglementaires des commissions municipales.

En dehors de ces réunions ordinaires, d'autres sessions peuvent être tenues, soit sur la convocation du Préfet ou du Sous-Préfet en territoire civil, du Commandant militaire dans les territoires du Sud, soit à la demande de l'administrateur, toutes les fois qu'une affaire urgente doit être soumise à la commission municipale. Mais, au cours de ces sessions extraordinaires, ainsi appelées parce qu'elles interviennent en dehors des sessions ordinaires, l'assemblée ne peut s'occuper que des objets pour lesquels elle a été spécialement réunie. La durée de la session est d'ailleurs fixée par la décision qui autorise la convocation, et elle ne peut être prolongée sans l'assentiment de l'autorité supérieure.

Nous avons dit que les sessions extraordinaires étaient autorisées, en territoire civil par le Préfet ou le Sous-Préfet. L'arrêté de 1868 réservait ce droit au Général commandant la province, mais nous pensons que l'interprétation de l'arrêté du 24 novembre 1871 (articles 1 et 2) (1) permet de

(1) Article 1^{er}: « L'action administrative des Préfets sera étendue graduellement et par décisions spéciales, sur toutes les populations indigènes de la région tellienne... » et article 2 « ...les officiers supérieurs, administrateurs des arrondissements-cercles... relèveront des Préfets pour tout ce qui est du domaine de l'administration civile. »

remplacer cet officier par le Préfet. Il semblerait donc que ce haut fonctionnaire fut actuellement seul qualifié pour convoquer les commissions municipales en sessions extraordinaires. Mais, ainsi que le fait remarquer M. DE PEYRE : « il n'y avait alors, au point de vue administratif, aucun intermédiaire entre le Général commandant la province et le commandant du cercle, maire de la commune mixte. Il n'en est plus de même depuis que la commune mixte est devenue une institution civile; le Sous-Préfet de l'arrondissement est aujourd'hui un intermédiaire entre l'administrateur de la commune mixte et le Préfet; l'un et l'autre de ces fonctionnaires peut donc, en vertu de l'article 15 de la loi du 5 mai 1855, prescrire, lorsqu'il le juge utile, la convocation extraordinaire de la commission municipale, ou l'autoriser, sur la demande de l'administrateur, toutes les fois que les intérêts de la commune mixte l'exigent » (1).

Bien que l'arrêté du 20 mai 1868 ne contienne aucune disposition relative au mode de convocation des membres de la commission municipale, et aux séances et votes de cette assemblée, on suit, à cet égard, les règles posées par les articles 15 à 25 de la loi du 5 mai 1855, qui ont été rendus applicables en Algérie par l'article 15 du décret du 27 décembre 1866. Il est vrai qu'on pourrait soutenir, avec quelque apparence de raison, que le décret du 7 avril 1884 a expressément abrogé, par son article 8, le décret de 1866. Dans ces conditions,

(1) DE PEYRE, p. 93. La même raison peut valoir dans les Territoires du Sud, en faveur du Commandant militaire qui joue le rôle de sous-Préfet.

la loi du 5 mai 1855 cesserait d'être applicable aux communes mixtes, qui seraient alors soumises, en raison du silence de l'arrêté organique, aux articles 46 à 60 inclus de la loi du 5 avril 1884. Mais ce raisonnement nous paraît spécieux, car le décret de 1884 n'a entendu abroger, du décret de 1866, que les dispositions qui sont relatives à la représentation des indigènes musulmans dans les conseils municipaux. Le législateur de 1884 a laissé les communes mixtes sous le régime antérieur et l'arrêté de 1868 qui est intervenu en vertu de l'article 16 du décret de 1866, doit continuer d'être interprété, à défaut de textes précis, par les dispositions de ce décret.

Les convocations se font donc par écrit et à domicile, trois jours avant les sessions ordinaires, et cinq jours avant les sessions extraordinaires. En cas d'urgence, ces délais peuvent être abrégés par le Sous-Préfet ou le Commandant militaire selon le territoire.

La commission municipale ne peut délibérer hors la présence de la majorité des membres en exercice. Lorsqu'après deux convocations successives, à huit jours d'intervalle et dûment constatées, les membres de l'assemblée ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

Au commencement de chaque session, il est désigné un secrétaire, au scrutin secret et à la majorité des membres présents. Dans les séances où le compte de l'administrateur est examiné, la présidence est exercée par un membre de l'assemblée. Le chef de la commune peut assister à la délibération, mais il doit se retirer au moment du vote.

Les délibérations de la commission municipale sont prises à la majorité absolue des suffrages, le président à voix prépondérante en cas de partage. Le scrutin secret est institué toutes les fois que trois membres présents le réclament.

Les séances ne sont pas publiques. Les délibérations sont cependant inscrites sur un registre coté et paraphé par le Sous-Préfet, et tout habitant de la commune mixte peut en prendre connaissance et en relever copie. Elles doivent toujours mentionner les noms des membres présents ou absents. Elles sont signées par les membres assistant à la réunion, et une copie en est adressée au Préfet ou au Sous-Préfet dans les huit jours. Elles ne peuvent porter sur des objets étrangers aux attributions réglementaires de l'assemblée ni être prises en dehors des réunions légales. C'est au Préfet, en Conseil de Préfecture qu'il appartient de déclarer l'illégalité d'une réunion et la nullité d'une délibération. Enfin, il faut ajouter que les membres de la commission municipale ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt quelconque.

SECTION 3

Attributions de la Commission Municipale

Aux termes de l'article 11 de l'arrêté du 20 mai 1868 : « Les commissions municipales délibèrent sur toutes les matières soumises aux conseils municipaux des communes de plein exercice, par les articles 34, 35, 36, 37 et 38 de l'ordonnance du 28 septembre 1847 ». Ainsi, le législateur de 1868

avait eu l'intention de donner aux commissions municipales des communes mixtes, les pouvoirs exercés à cette époque par les conseils municipaux des communes de plein exercice (1). Cette assimilation a-t-elle engagé l'avenir ? Les dispositions du décret du 19 décembre 1868, d'abord, puis celles de la loi du 5 avril 1884, dispositions qui ont attribué des pouvoirs réglementaires aux conseils municipaux en Algérie, devaient-elles être appliquées de plein droit aux commissions municipales ? Il ne paraît y avoir aucun doute à ce sujet, car le décret du 19 décembre 1868 et la loi du 5 avril 1884, n'ont expressément visé que les communes de plein exercice.

L'article 11 de l'arrêté de 1868 a donc gardé toute sa valeur et il en résulte que les dispositions de l'ordonnance de 1847 sont toujours applicables aux communes mixtes.

L'énumération des attributions des commissions municipales est donnée par les articles 34 et suivants de l'ordonnance; nous nous bornerons, tout d'abord, à reproduire ci-après l'article 34 qui est le plus important.

La commission municipale délibère sur les objets suivants :

1° Le mode d'administration des biens communaux ;

2° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ;

(1) Voir le rapport du Maréchal NIEL, déjà cité.

3° Le budget de la commune mixte, et en général toutes les dépenses et recettes, soit ordinaires, soit extraordinaires ;

4° Les tarifs et règlements de perception de tous les revenus propres à la commune ;

5° Les acquisitions, aliénations et échanges de propriétés communales, leur affectation aux différents services publics, et en général, tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration ;

6° Les conditions des baux des biens donnés à ferme ou à loyer par la commune, ainsi que celles des biens pris à loyer par la commune ;

7° Les projets de construction, de grosses réparations, d'entretien et de démolition, et, en général, tous les travaux à entreprendre ;

8° L'ouverture des chemins vicinaux, des rues et places publiques et les projets d'alignement de la voirie municipale ;

9° Le parcours et la vaine pâture (1) ;

10° L'acceptation des dons et legs faits à la commune ou aux établissements communaux ;

11° Les actions judiciaires et transactions et tous les autres objets sur lesquels les lois, ordonnances et arrêtés appellent les conseils municipaux à délibérer.

Cette simple énumération suffit à marquer l'étendue des attributions de la commission municipale. On peut, pour plus de clarté, les classer suivant leurs affinités.

(1) La vaine pâture a été supprimée par une loi du 22 juin 1890.

La commission municipale est d'abord compétente pour tout ce qui concerne le domaine privé de la commune mixte ou de ses sections; elle délibère, en effet, sur les acquisitions, les aliénations, les échanges et les partages des propriétés communales et sur le mode d'administration de ces biens. Nous avons déjà signalé cette intervention de l'assemblée communale en étudiant le domaine de la commune mixte.

La commission municipale a ensuite des attributions budgétaires et elle joue à cet égard, un rôle important. Le budget est, en effet, le centre moteur de la commune mixte; il permet le fonctionnement des services et donne à l'Administrateur le moyen de satisfaire aux besoins collectifs des habitants. La commission municipale vote le budget et en général toutes les dépenses et les recettes. Elle donne son avis sur les tarifs et les règlements de perception de tous les revenus propres à la commune; elle délibère sur l'acceptation des dons et legs. Ses attributions en matière de travaux exécutés à l'aide des ressources communales appellent certaines précisions. Tous les projets de travaux doivent être soumis à l'examen de l'assemblée communale et ces projets comprennent d'une manière générale : 1° un rapport justificatif; 2° le devis descriptif ou avant-métré; 3° le devis estimatif; 4° le bordereau des prix; 5° le cahier des charges; 6° les plans ou dessins. C'est au moyen des éléments qui lui sont ainsi communiqués que la commission municipale statue sur l'approbation du projet et sur le vote des crédits destinés à leur exécution. Lorsqu'il doit être fait appel à la concurrence par voie d'adjudication publique, le dossier d'adjudication doit

comprendre un cahier des charges et être soumis à l'approbation préalable de la commission municipale. Pour les fournitures et les travaux de faible importance, ou lorsqu'il n'est pas possible de procéder à une adjudication (cas déterminés par l'article 2 de l'ordonnance du 14 novembre 1837), il est de règle que l'administrateur soit autorisé par une délibération à traiter de gré à gré. Il a même été jugé, à ce sujet, que faute de cette disposition, l'Administrateur ne saurait agir régulièrement au nom de la commune, et demeurerait responsable des marchés qu'il aurait ainsi signés. Dans la pratique, les autorisations de l'espèce sont accordées par la commission municipale au moment du vote des crédits. Pour les fournitures de peu d'importance, la délibération spécifie simplement que l'Administrateur est autorisé à traiter de gré à gré, au mieux des intérêts de la commune. Pour celles qui présentent quelque importance, il va de soi que les principales conditions à imposer aux entrepreneurs doivent recevoir l'agrément de cette assemblée. En résumé, si le texte même des marchés de gré à gré n'a pas à être soumis à la commission municipale, ces traités ne doivent, en règle générale, être passés qu'après avis de cette assemblée. En ce qui concerne les marchés visant l'exécution de travaux ou de fournitures dont les conditions ont été expressément fixées par la commission municipale, aucune modification ne peut être apportée aux clauses primitivement admises, sans que l'assemblée ait été appelée à délibérer de nouveau.

La commission municipale a, en outre, des attributions de voirie; elle délibère sur l'ouverture des

chemins vicinaux, des rues et places publiques et sur les projets d'alignement.

Enfin, elle donne son avis sur toute action judiciaire ou transaction dans lesquelles la commune mixte est intéressée.

Mais l'article 34 de l'ordonnance de 1847 que nous venons d'étudier ne donne pas, des questions soumises à l'examen de la commission municipale, une énumération limitative. Ainsi que l'indique le dernier paragraphe de cet article, l'assemblée délibère sur « tous les autres objets sur lesquels les lois, ordonnances et arrêtés appellent les conseils municipaux à délibérer ». En fait, les commissions municipales sont consultées sur toutes les affaires pour lesquelles la loi prévoit l'intervention des conseils municipaux des communes de plein exercice. Et l'on peut dire à cet égard qu'une assimilation est faite entre les assemblées respectives de ces deux catégories de communes.

Il est cependant des textes qui prévoient expressément l'action des commissions municipales. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les créations d'écoles ou classes spéciales aux indigènes, l'article 2 de la loi du 1^{er} mai 1915 (1) dispose que ces assemblées sont appelées à en voter le principe. Au cas de vote défavorable, le Gouverneur Général peut passer outre, et prononcer d'office la création envisagée par arrêté pris en Conseil de Gouvernement. De même, les commissions municipales doivent examiner et ratifier s'il y a lieu, les délibérations des djemâa des douars. Toutefois celles qui concernent la délimitation et la répartition du territoire

(1) B. O. 1915, p. 692.

du douar, la constitution de la propriété individuelle, sont approuvées directement par le Préfet.

Enfin, il faut ajouter que les commissions municipales peuvent exprimer des vœux sur tous objets d'intérêt local.

Toutes les délibérations sont soumises à l'approbation du Préfet, sauf celles qui, d'après les lois, ordonnances et arrêtés doivent être approuvées par le Gouverneur Général ou par décret (art. 35 de l'ordonnance de 1847). Pratiquement le Sous-Préfet approuve les délibérations désignant les répartiteurs communaux des taxes municipales et de l'impôt foncier.

Dans les communes des Territoires du Sud, les délibérations sont approuvées en principe par le Gouverneur Général, mais l'arrêté du 11 juin 1926 a délégué cette attribution, pour un certain nombre de matières, aux commandants militaires. Il en est ainsi notamment pour les délibérations portant vote de certaines taxes communales (loyer, chiens, filles soumises).

Ainsi, les commissions municipales des communes mixtes n'ont pas d'attributions réglementaires; la tutelle administrative à laquelle elles sont soumises est très étroite; elles n'ont aucune des franchises municipales qui marquent la plénitude de la vie communale. Et ce caractère purement consultatif suffit à écarter toute comparaison que l'on serait tenté d'établir entre les assemblées des communes mixtes et les conseils municipaux des communes de plein exercice, auxquels la loi reconnaît une indépendance véritable et le pouvoir de statuer directement, sans intervention de l'administration supérieure, sur un certain nombre d'af-

faïres. Les communes mixtes sont donc bien « des mineures moins émancipées que les communes de plein exercice et les communes de la métropole » (1).

Le Préfet approuve les délibérations de la commission municipale, soit en Conseil de Préfecture, soit sans l'intervention de ce conseil, suivant les distinctions établies par l'article 11 du décret du 27 octobre 1858 (2). Dans la pratique, on a en effet toujours considéré que cet article était applicable aux communes mixtes, comme aux communes de plein exercice (3). C'est ainsi que les délibérations relatives à l'administration des biens communaux sont approuvées par le Préfet en Conseil de Préfecture, alors qu'aux termes des articles 35 et 57 de l'ordonnance de 1847, elles devaient être soumises selon les cas, au Préfet, au Gouverneur Général, au Ministre de la Guerre ou au Chef de l'Etat.

..

La commission municipale constitue en quelque sorte, un trait d'union entre les divers territoires qui composent la commune mixte.

Les douars et les centres de colonisation ont une vie propre; ils sont profondément différents les uns des autres, et cependant, ils sont englobés par

(1) Becquet. Dict. administratif, V^e Algérie, n^o 160.

(2) Est., p. 208.

(3) Note sous l'article 11 du décret. Est., p. 210.

la même limite, ils doivent participer aux ressources d'un budget unique. En permettant aux représentants de ces unités administratives de se connaître, de se concerter pour gérer ensemble les affaires de toute la commune mixte, la commission municipale coordonne les multiples intérêts locaux de la circonscription. Elle fait naître ainsi la notion d'un certain intérêt général qui renforce l'unité de la commune mixte, unité qui, jusqu'à présent, nous était apparue comme uniquement faite d'un territoire et de la présence à sa tête d'un fonctionnaire.

Mais la commission municipale est peut-être le rouage de la commune mixte que l'on critique le plus volontiers, et on se place, pour cela, au double point de vue de la composition et des attributions de l'assemblée. Celle-ci comprend, nous l'avons vu, des membres fonctionnaires, les caïds, et des membres élus français ou indigènes. Avant 1919, tous les membres indigènes étaient nommés par l'administration; ils manquaient donc d'indépendance vis-à-vis du chef de la commune qui était leur supérieur hiérarchique. D'autre part, la réunion dans les mêmes mains des deux fonctions de représentants d'une population et d'agents de surveillance, était peu rationnelle; elle aboutissait à des conséquences illogiques. En effet, on était parfois amené à donner comme représentant à un douar, un étranger qu'on lui imposait pour y ramener l'ordre et la paix, et qui possédait d'autant moins la confiance de ses administrés, qu'il se montrait plus exact dans l'accomplissement de son devoir. Il n'est pas douteux que la composition de la commission municipale était, à cet égard, critiquable.

Pour permettre au douar d'être représenté plus librement les textes de 1919 ont décidé que le président élu de chaque djemâa, serait membre de droit de l'assemblée communale.

Ainsi, on réalisait nettement la séparation entre la qualité de représentant et la fonction d'agent du gouvernement car il était en même temps spécifié que le président de la djemâa n'aurait aucune attribution administrative. Mais les caïds ont continué de siéger à la commission municipale, où leur présence était cependant moins nécessaire qu'autrefois. En effet, il semble que l'assemblée exprimerait davantage les libres opinions des populations indigènes si les délibérations se déroulaient en dehors de la présence des chefs investis. Mais le maintien des caïds au sein de la commission municipale se justifie encore par des raisons d'opportunité. Il importe, en effet, de ne pas diminuer leur prestige. Mais ces raisons cesseront sans doute un jour de présenter un caractère de nécessité; il faudra alors exclure les caïds de la commission municipale.

Quant aux attributions de l'assemblée de la commune mixte, nous avons vu qu'elles étaient purement consultatives. Elles n'en peuvent pas moins être importantes et constituer un contrôle efficace de l'administration de la commune mixte. Mais on fait cependant remarquer que l'élément indigène le plus souvent illettré au point de ne pas comprendre le français, soumis et même servile, forme la majorité de l'assemblée et serait entièrement dévoué à l'Administrateur. Celui-ci disposerait donc à peu près comme il lui plairait du budget communal. Il en résulterait que les commissions municipales n'existeraient pas en fait, et que le

contrôle qu'elles exerceraient serait absolument fictif.

Certes cette critique est justifiée dans une certaine mesure; dans beaucoup de communes mixtes, et surtout dans les Territoires du Sud, il est bien rare, en effet, de voir la commission municipale rejeter les propositions du chef de la commune. Toutefois, nous croyons que le rôle des commissions municipales tend à se modifier; il paraît aujourd'hui moins passif qu'autrefois. Là où il y a quelques colons instruits, indépendants et obstinés, le contrôle de l'assemblée communale n'est pas illusoire.

Si l'Administrateur pouvait négliger jadis 2 ou 3 voix françaises, en regard des 20 à 25 voix indigènes qui lui étaient toujours acquises, il ne lui est plus possible actuellement d'ignorer les avis et les vœux d'une dizaine de représentants de la population européenne. Un examen de la composition des commissions municipales telle qu'elle a été fixée par l'arrêté du 6 avril 1925, indique que sur 77 assemblées, il y en a 45 dont le nombre de membres français est supérieur à 7, et seulement 16 dont ce nombre est égal ou inférieur à 3. Mais on y voit aussi des commissions municipales comme celle des communes mixtes de Saïda, de la Calle et du Télagh, qui ont respectivement 19, 20 et 21 représentants français. Dans deux commissions municipales, les membres français sont même en nombre supérieur aux membres indigènes : ce sont celles du Sersou et du Télagh où il y a respectivement 9 français en face de 8 indigènes, et 21 français en face de 16 indigènes.

D'autre part, les présidents de djemâa qui, dans certains douars jouissent d'une réelle influence,

participent, lorsqu'ils possèdent une certaine instruction, en toute dépendance, aux délibérations des assemblées communales. Enfin, l'administration supérieure n'approuve pas, sans explication du chef de la commune, les délibérations votées uniquement par les membres indigènes.

Ainsi, l'Administrateur n'est pas absolument maître de la commission municipale; il est obligé de tenir compte de l'avis des membres élus, dont il doit ménager les susceptibilités. C'est par son ascendant, son tact et sa clairvoyance qu'il peut s'imposer à l'assemblée.

Les attributions consultatives des commissions municipales sont-elles actuellement suffisantes ? Convient-il de les élargir en donnant à ces assemblées un peu plus d'indépendance, sans cependant les assimiler à des conseils municipaux ? C'est là, à notre avis, une question qui touche au principe même de l'organisation de la commune mixte, qui repose sur l'idée d'autorité. Reconnaître aux commissions municipales un pouvoir de décision et, par suite, un certain droit de contrôle sur les actes des Administrateurs, serait placer ces derniers dans une situation difficile et dangereuse. En effet, d'une part, le prestige qu'ils possèdent encore vis-à-vis des indigènes, risquerait d'être fortement entamé. D'autre part, dépendant dans une certaine mesure de l'assemblée communale, les Administrateurs jouiraient, par cela même, d'une indépendance vis-à-vis de l'administration supérieure, indépendance qui se concilierait mal avec leur caractère de fonctionnaire. Enfin, le fait même d'accorder à des assemblées où les indigènes sont en majorité, des attributions réglementaires analogues à celles d'un conseil municipal peut paraître, lorsque les

intérêts français sont en jeu, contraire au principe de notre souveraineté en Algérie.

Le régime actuel offre, par contre, le grand avantage d'adopter dans toutes les communes mixtes une même politique indigène qui cesserait, sans doute de présenter cette uniformité si chacune de ces unités administratives jouissait d'une autonomie quasi-complète. Toutefois on ne peut méconnaître les inconvénients d'une tutelle étroite qui paralyse les initiatives trop hardies, qui ralentit la marche de la machine administrative, portant ainsi préjudice aux intérêts de la collectivité mineure. Mais ces inconvénients peuvent, dans une certaine mesure, sinon être supprimés, du moins être atténués dans leurs effets. On peut améliorer l'exercice de la tutelle administrative par une déconcentration judicieuse. Le sous-Préfet pourrait approuver certaines délibérations. Ce fonctionnaire qui est depuis 1900 (1) un véritable inspecteur permanent exerce une surveillance effective sur les communes mixtes de son arrondissement; il connaît leurs besoins; il est donc tout qualifié pour régler les questions d'intérêt secondaire.

(1) C. G. G. 27 décembre 1900. Est. Suppl. 1900, p. 98.

CHAPITRE VII

Le Budget et la Comptabilité de la Commune Mixte

Dotée de la personnalité civile, et possédant un patrimoine, la commune mixte a, comme la commune de plein exercice, un budget. Mais, tandis que cette unité administrative est, à cet égard, régie par les dispositions de droit commun, contenues dans la loi du 5 avril 1884, la commune mixte est toujours soumise à l'article 12 de l'arrêté du 20 mai 1868, qui édicte que : « les dépenses et les recettes des communes mixtes...sont réglées par les dispositions de l'ordonnance de 1847, de l'arrêté du 4 novembre 1848, et du décret de 1860 ».

Néanmoins, les règles fixées par ces textes, d'ailleurs peu différentes des règles de droit commun en vigueur dans les communes de plein exercice, sont complétées par les principes généraux de la loi du 5 avril 1884, chaque fois qu'un texte précis ne s'y oppose pas. D'autre part, les règlements de comptabilité applicables aux communes mixtes sont ceux qui ont été édictés par des instructions ministérielles pour toutes les communes métropolitaines ou algériennes.

Nous traiterons dans ce chapitre: du budget, des dépenses et de la comptabilité de la commune mixte.

SECTION I

Le Budget

On distingue le budget primitif et le budget supplémentaire.

Le budget primitif est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses d'une commune pendant le cours d'une l'année. Il permet d'encaisser les recettes dont les droits sont acquis entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre inclus de l'année considérée, et de payer les dépenses faites, c'est-à-dire les services accomplis pour la commune pendant la même période. Mais il arrive fréquemment, en raison des formalités à remplir pour leur encaissement, ou des difficultés éprouvées dans leur recouvrement, que diverses recettes à échéance de fin d'année, ne peuvent être réalisées avant le 31 décembre. De même, certains travaux exécutés fin décembre ne peuvent être payés qu'après vérification et réception, c'est-à-dire au commencement de l'année suivante. C'est pour ces motifs, qu'aux 12 mois de l'année budgétaire, il a été ajouté 3 mois supplémentaires pour permettre d'activer le recouvrement des produits, ainsi que la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses. Cette période d'exécution du budget, qui est de 15 mois, soit du 1^{er} janvier au 31 mars de l'année suivante, s'appelle *l'exercice*.

Le modèle de budget primitif en usage dans les communes mixtes, est celui qui a été arrêté par une décision du Ministre de l'Intérieur, en date du 21 mars 1908, pour les communes métropolitaines dont les revenus sont peu considérables, c'est-à-dire, celles où les fonctions de receveur municipal sont remplies par le percepteur (en Algérie le receveur des contributions diverses).

Il se compose de deux titres : recettes et dépenses, se subdivisant chacun en deux chapitres : recettes ou dépenses ordinaires et extraordinaires.

Le cadre du budget est constitué ainsi qu'il suit :

Número d'ordre de chaque article	NATURE de chaque Recette ou Dépense	Recettes ou Dépenses constatées au dernier compte	Propositions de l'Administrateur	Propositions de la Commission municipale	Avis du Sous-Préfet ou du Commandant militaire	Décision de l'autorité qui règle le budget	Observations
1	2	3	4	5	6	7	8

On remarque que chaque ligne de recette ou de dépense fait l'objet d'un numéro d'ordre. La troisième colonne indique la somme encaissée ou dépensée à la clôture du dernier exercice; elle permet donc de contrôler plus facilement l'exactitude de la prévision inscrite dans la quatrième colonne.

C'est l'Administrateur qui établit le projet de budget et il doit faire ressortir, dans un cahier d'observations, d'une façon concise, mais claire, l'utilité, l'opportunité ou l'exactitude de chacun des crédits prévus ou proposés, soit au titre des recettes, soit au titre des dépenses. Toutes les aug-

mentations ou diminutions, dans les prévisions de recettes et de dépenses du budget primitif, par rapport à celles admises pour l'exercice précédent, font l'objet de renseignements spéciaux. L'Administrateur indique également, s'il y a lieu, la date et l'approbation des actes ou décisions justifiant ces modifications.

En ce qui concerne plus spécialement les prévisions des recettes, il est de règle de les déterminer, à défaut d'indications plus précises, par la moyenne des sommes encaissées pendant les trois derniers exercices clos.

Le projet de budget et le cahier d'observations sont soumis à l'examen de la commission municipale, pendant la session de mai (1); pratiquement le vote de l'assemblée intervient au cours de la session de novembre, les recettes et les dépenses de la commune pouvant être plus facilement prévues à cette époque. La commission municipale peut maintenir ou modifier les propositions de l'Administrateur.

Enfin, le projet de budget, le cahier d'observations et la délibération de la commission municipale sont transmis par l'intermédiaire du sous-préfet au Préfet qui doit régler définitivement le budget, l'arrêter en recettes et en dépenses, et l'approuver.

Le Préfet exerce cette attribution en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués par l'arrêté du Gouverneur Général, en date du 31 décembre 1873, article 2, N° 11. « Bien que cet arrêté », dit M. de PEYRE, « n'attribue au Préfet que le règlement des budgets et des comptes administratifs des commu-

(1) Instruction générale du 20 mai 1859, article 814,

nes indigènes, on a pensé avec raison que cette disposition était applicable aux communes mixtes actuelles, lesquelles ont remplacé, en territoire civil, partout où elles existaient, les communes indigènes des anciennes circonscriptions cantonales » (1). Dans les Territoires du Sud, les budgets sont réglés par le Gouverneur Général. Cette règle résulte du paragraphe final de l'article 1^{er} du décret du 14 août 1905 (2), qui a conféré au Chef de la colonie, les attributions préfectorales (3).

L'autorité qui règle le budget, ne peut augmenter les dépenses proposées, mais seulement les rejeter ou les réduire. D'autre part, aucune dépense nouvelle ne peut être inscrite, sauf si elle est légalement obligatoire pour la commune. Pour couvrir une dépense inscrite d'office, la commission municipale doit voter une recette pour y faire face, ou si elle s'y refuse, une contribution extraordinaire est imposée aux habitants. Enfin, si le budget d'une commune était rejeté par la commission municipale, le Préfet dans l'Algérie du Nord, et le Gouverneur Général dans les Territoires du Sud, dresseraient un budget ne comprenant que les dépenses dites obligatoires.

(1) DE PEYRE, p. 316.

(2) Est. Suppl. 1895, p. 82.

(3) L'arrêté du 19 janvier 1904 attribuait au Secrétaire Général du Gouvernement, le soin de régler les budgets communaux, sauf pour ceux des communes de Djelfa, Laghouat et Biskra qui étaient réglés par les Généraux commandant les Divisions d'Alger (Djelfa et Laghouat) et de Constantine (Biskra).

Le budget primitif peut ne pas être approuvé au début de l'exercice; les recettes et les dépenses obligatoires continuent alors à être faites conformément au budget de l'année précédente.

Le budget primitif étant en principe réglé avant le 1^{er} janvier, la nécessité d'effectuer des dépenses ou d'encaisser des recettes non prévues peut se présenter au cours de l'année. C'est dans le but de compléter à cet égard, le budget primitif et d'utiliser en outre l'excédent de recettes qui existe généralement à la clôture de l'exercice précédent, que l'on établit au mois de mai, un deuxième budget, qu'on appelle budget supplémentaire ou chapitre additionnel. Ce document est préparé, voté et réglé de la même façon que le budget primitif. Il comprend deux chapitres : recettes et dépenses supplémentaires. Le chapitre des recettes se divise en deux sections : La première comprend l'excédent des recettes du dernier exercice clos et les restes qui n'ont pu être recouvrés avant le 31 mars; la deuxième fait état des recettes non prévues au budget primitif. Le chapitre des dépenses comprend trois sections : La première contient le report des crédits ou portions de crédit représentant les restes à payer; la section II comprend les crédits ou portions de crédit figurant au budget de l'exercice précédent, non employés avant le 31 décembre et reportés pour recevoir leur affectation spéciale. Ces inscriptions ont pour but d'éviter que certaines ressources à affectation spéciale provenant notamment de subventions du gouvernement, ne soient détournées de leur destination. Enfin, on inscrit à la troisième section, les dépenses de diverses natures non prévues au budget primitif. En rattachant, immédiatement au budget en cours d'exécution, l'excédent

de l'exercice précédent, le budget supplémentaire relie entre eux les exercices successifs. Il ne peut, en principe, se solder en déficit. Toutefois cette règle comporte une exception lorsque le déficit est couvert au moyen d'un excédent de recettes existant au budget primitif, ou au moyen des augmentations constatées sur le produit des divers articles de recettes, ou, enfin, au moyen des économies à obtenir sur quelques crédits déjà alloués.

Mais le budget supplémentaire n'est quelquefois pas suffisant pour prévoir toutes les dépenses et les recettes qui incombent ou qui échoient à la commune. La nécessité d'ouvrir un crédit peut se révéler comme particulièrement urgente, soit avant l'approbation du budget supplémentaire, soit après le règlement de ce document. De même, des subventions peuvent être allouées à la commune pendant l'année; pour en permettre l'emploi immédiat, il est nécessaire que l'inscription d'une recette et l'ouverture d'un crédit soient prononcés au budget. Ces opérations sont décidées par des autorisations spéciales du Préfet, dans les départements, et du Gouverneur Général dans les Territoires du Sud. Il faut d'ailleurs noter que lorsque ces inscriptions interviennent avant l'approbation du budget supplémentaire, elles sont rappelées dans ce document.

En principe, les autorités locales ne doivent demander aux commissions municipales, en dehors des sessions budgétaires, le vote d'aucun crédit dont l'urgence absolue n'est pas démontrée. Tout vote de crédit, intervenant dans ces conditions, doit être accompagné d'une situation financière détaillée de la commune, établie et certifiée véritable par le receveur municipal.

SECTION II

Recettes de la Commune Mixte

Nous avons vu que les recettes d'une commune mixte se divisent, comme celles de toute commune, en recettes ordinaires et extraordinaires. Cette distinction est importante : les premières sont annuelles et permanentes, les secondes comprennent les revenus exceptionnels dont bénéficie le budget communal. D'autre part, le chiffre des recettes ordinaires sert à déterminer la compétence en matière de jugement des comptes des receveurs municipaux. Si ce chiffre excède 250.000 francs, la Cour des Comptes a qualité pour statuer (1).

I. Recettes ordinaires

Les recettes ordinaires des communes mixtes ont été énumérées par l'ordonnance du 28 septembre 1847 et l'arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848. Mais la nomenclature donnée par ces règlements a subi de nombreuses modifications.

Depuis que les indigènes de l'Algérie du Nord ont été astreints aux mêmes charges que les européens, certaines recettes anciennes des communes mixtes ont disparu. Mais ces recettes ont continué

(1) Décret du 22 juillet 1927, J. O. du 28 juillet 1927. N° 174.

d'exister dans les communes des Territoires du Sud, où la réforme fiscale n'a pas été appliquée.

Nous allons essayer de classer d'après leurs affinités, les recettes qui alimentent le budget ordinaire d'une commune mixte.

1. — *Recettes provenant de la perception de certains droits* : (droits de place, de stationnement, d'abatage (1), de pesage, de mesurage, de fourrière). Ces droits sont perçus, soit en régie par la commune, soit par un particulier qui est désigné par adjudication publique ou par marché de gré à gré, et qui s'engage à observer les clauses d'un cahier des charges fixant les tarifs des droits à percevoir. L'adjudicataire verse alors, à la commune, la somme déterminée par l'adjudication ou le marché. Ces recettes existent, avec les mêmes modalités, dans les Territoires du Sud.

2. — *Recettes produites par la location des biens appartenant à la commune ou aux sections françaises, dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature* : Ces biens sont généralement formés dans les communes mixtes par des terrains de parcours, des bois, des terres couvertes d'alfa; ils sont loués, après adjudication publique ou en vertu de contrat de gré à gré, et constituent, pour certaines communes de l'Algérie du Nord, une ressource importante.

Dans les Territoires du Sud, les communes ne bénéficient pas, en général, de ces recettes; nous savons en effet, que la propriété communale n'est

(1) La taxe d'abatage représente en Algérie le prix d'un service rendu et une taxe de consommation (Arrêté du 28 juillet 1842 et décret du 7 août 1856).

pas constituée dans toutes les régions. Toutefois, on peut voir des ressources analogues à celles qui nous occupent, dans la taxe de pacage et dans les redevances provenant de l'exploitation des chantiers d'alfas, situés dans les Territoires du sud.

Mais l'attribution de ces produits spéciaux aux communes, découle d'une mesure gracieuse de la part de la colonie, et ne constitue pas une présomption de propriété en faveur de ces collectivités. Par suite, les textes qui régissent la taxe de pacage et l'attribution des redevances payées par les exploitants des chantiers d'alfas, ne peuvent être édictés que par le Gouverneur général.

La taxe de pacage s'applique aux acheteurs et exportateurs, étrangers ou non à la commune, et qui font pâturer leurs troupeaux avant de les diriger sur les ports d'embarquement, aux éleveurs européens ou israélites étrangers à la commune, enfin, aux indigènes étrangers.

En principe, elle n'est étendue aux indigènes algériens que lorsqu'il est reconnu, ou bien qu'ils se livrent ordinairement au commerce du bétail, ou bien qu'ils appartiennent à des tribus ne bénéficiant pas de l'exercice « d'achaba ».

Enfin, elle n'est dûe que pour les troupeaux qui pâturent sur les terrains de parcours, qu'ils soient ou non classés dans le domaine de l'Etat.

Le produit de cette taxe doit être affecté, de préférence, à la réalisation d'améliorations de toute sorte pour l'élevage (construction de citernes, d'abreuvoirs, aménagement des points d'eau, etc...) dans les régions parcourues par les troupeaux.

La taxe de pacage existe également dans certaines communes mixtes de l'Algérie du Nord.

Quant aux recettes provenant de l'exploitation des chantiers d'alfas, elles sont égales à la moitié des sommes versées par les exploitants; l'autre moitié revient au budget des Territoires du Sud. Ces recettes sont très importantes dans certaines communes (1).

3. — *Recettes à affectation spéciale.* Elles comprennent :

a. — Le produit des prestations en argent affecté à l'entretien des chemins vicinaux. Tous les contribuables français ou indigènes, âgés de 18 à 55 ans, doivent 3 journées de prestation en nature qui sont converties en argent suivant un tarif arrêté chaque année par le Conseil Général. L'une de ces 3 journées sert à l'entretien des chemins vicinaux ordinaires, le produit des 2 autres journées est versé au département à titre de contingent, pour l'entretien des chemins de grande communication.

b. — Le produit des prestations en argent affecté à l'entretien des chemins ruraux. C'est une quatrième journée dont l'imposition est subordonnée à l'existence de cette catégorie de chemins. Toutes les communes mixtes la perçoivent.

c. — Le produit des loyers, fermages des immeubles ou biens appartenant aux douars, employés aux

(1) La commune mixte de Géryville, a prévu au budget primitif de 1927, une recette de 941.800 francs qui, ramené à 485.900 francs après versement au budget des Territoires du Sud, de la part lui revenant, constitue plus du quart de la totalité des recettes ordinaires qui s'élèvent à 1.663.240 francs. De même, la commune de Méchéria doit encaisser en 1927, une somme de 513.558,33, pour location du droit d'exploiter l'alfa; la recette utile est de 256.779,16, pour un budget de recettes ordinaires de 903.459 frs. 75.

œuvres d'utilité publique respectivement dans les douars.

d. — Le produit des fêtes dites « eurs », employé en œuvres d'assistance aux indigènes : (hôpital auxiliaire ou service de consultations gratuites).

e. — Le tiers des recettes provenant des concessions de cimetière affecté à des œuvres de bienfaisance.

f. — Les centimes spéciaux que nous étudierons plus loin.

L'emploi des recettes provenant des prestations vicinales et rurales, des fonds de douar et des fêtes « eurs », fait l'objet de budgets spéciaux ou sous-budgets, réglés par le Préfet, et dont les recettes et les dépenses sont incorporées au budget de la commune. Mais ces sous budgets ne sont pas alimentés uniquement par les ressources que nous avons indiquées. C'est ainsi, que celui de l'hôpital auxiliaire fait figurer en recettes, non seulement les fonds des fêtes « eurs », mais également un contingent des fonds de douars, les diverses subventions d'assistance aux indigènes et enfin, s'il est nécessaire, une partie des ressources ordinaires de la commune. Dans les budgets des chemins vicinaux, des chemins ruraux et des fonds de douars, chaque section indigène conserve une certaine autonomie financière : ses recettes et ses dépenses apparaissent distinctement. L'article 15 de la loi du 4 février 1919 a, en effet, spécifié expressément que les prestations fournies en argent et en nature par les habitants du douar et les revenus de biens communaux appartenant au douar seront exclusivement employés dans l'intérêt de ce douar. Aussi les djemâa donnent-elles respectivement leur approbation à ces

budgets, chacune en ce qui concerne les sections qu'elles représentent.

Enfin, il faut signaler que dans certaines communes mixtes, l'Administrateur établit d'autres sous-budgets, chaque fois que l'intérêt de suivre l'emploi de dépenses affectées à un but déterminé, le justifie. Il en est ainsi notamment pour les écoles professionnelles fonctionnant à l'aide des ressources communales et des subventions de la colonie.

Dans les communes des Territoires du Sud, il existe également des recettes à affectation spéciale : ce sont, par ordre d'importance : les fonds de prestations rachetées, la taxe des filles soumises, et enfin, dans certaines communes seulement, le produit des biens de douars. L'emploi de ces fonds est suivi au compte administratif mais il n'est pas établi de sous-budgets.

Le régime des prestations est le même que celui de l'Algérie du Nord, en ce qui concerne les européens, mais les indigènes sont toujours soumis à l'arrêté du 29 avril 1865 (1). Ce texte dispose que : « tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire ou de locataire, porté sur un des rôles des impôts zekkat, lezma, hockor et achour, est appelé à fournir, chaque année, une prestation de 4 jours, 1° pour lui, pourvu qu'il soit âgé de 18 ans au moins et de 55 ans au plus; 2° pour toutes bêtes de somme ou de trait au service de la famille ou de l'établissement ». Ces prestations ont été déclarées rachetables en argent, au gré des

(1) Est., p. 304.

intéressés, pour la moitié par l'arrêté du Gouverneur Général du 4 février 1877, et en totalité par l'arrêté du 17 septembre 1889.

Les tarifs de conversion en argent sont votés chaque année par les commissions municipales et approuvés par le Gouverneur Général.

Le fonds des prestations n'est pas, comme dans l'Algérie du Nord, affecté uniquement à l'entretien des chemins, mais également à toutes œuvres ou travaux d'intérêt général effectués en tribus.

L'interprétation donnée à l'arrêté du 29 avril 1865, par l'Administration, a conduit à imposer, aux prestations, non seulement les chefs de famille proprement dits, mais aussi les enfants mâles âgés de plus de 18 ans, s'ils sont mariés. Ces enfants doivent, en effet, dans ce cas, être considérés comme de véritables chefs de famille, et le fait que les biens qu'ils possèdent dans l'indivision sont recensés au nom du chef de tente, ne doit pas les dispenser de la prestation personnelle. Mais cette interprétation n'est admise qu'à l'égard des tentes possédant quelque aisance.

La taxe payée par les filles soumises existe dans toutes les communes des Territoires du Sud. Chaque année, le Commandant militaire (1) arrête, sur les propositions des commissions municipales, le taux de cette taxe. Celui-ci est calculé de manière que la commune se rembourse des frais occasionnés par le fonctionnement du service des mœurs,

(1) Cette attribution a été déléguée aux commandants militaires par l'arrêté du 11 juin 1926.

et en tenant compte de l'excédent de recettes ou de dépenses constaté à la clôture de l'exercice précédent.

Les prévisions de recettes et de dépenses figurent au budget de la commune sous un article intitulé : « service sanitaire des filles publiques ». Elles sont groupées de façon à permettre à l'autorité supérieure de veiller à ce que, en aucun cas, les produits de la taxe ne puissent se confondre avec les ressources générales du budget ni procurer un profit quelconque à la commune. La taxe est ainsi véritablement la rémunération d'un service rendu.

Enfin, le taux de cette taxe est généralement limité; il ne peut actuellement dépasser 75 centimes.

La taxe sur les filles soumises a existé dans les communes mixtes de l'Algérie du Nord, mais elle a disparu dans la plupart de ces unités administratives.

4. — *L'octroi de mer.* — L'octroi de mer est une des recettes les plus importantes des communes mixtes. Elle a été définie : « une taxe perçue aux frontières de terre et de mer, quelle que soit la provenance, ainsi que dans l'intérieur de l'Algérie, sur des objets de consommation dont la nomenclature est périodiquement déterminée, en même temps que le tarif de perception, par des décrets rendus en Conseil d'Etat » (1).

L'octroi de mer frappe les comestibles, les combustibles et les liquides à l'exclusion des produits manufacturés (2). La perception des droits se fait à

(1) DE CUTTOLI, *Les particularités de l'organisation municipale dans la commune de plein exercice*. Paris-Nancy 1913, p. 56.

(2) Le décret du 21 décembre 1923 a fixé les tarifs.

l'importation par l'administration des douanes et à l'intérieur de l'Algérie, en territoire civil comme en territoire militaire, par l'administration des contributions diverses.

La répartition de l'octroi de mer entre les communes est faite chaque année par un arrêté du Gouverneur Général, pris en Conseil de Gouvernement, au prorata de leur population municipale constatée au dernier recensement. Mais dans cette répartition (1), les européens comptent pour une unité, les indigènes pour $1/8^e$ en communes de plein exercice, et $1/40^e$ en communes mixtes (2).

Par la nature des produits taxés, l'octroi de mer présente quelque analogie avec les octrois municipaux perçus dans la métropole, mais c'est surtout une taxe d'Etat, dont le produit permet de subvenir aux besoins des communes algériennes. Cette manière de voir est confirmée par les textes qui ont créé cet impôt. L'arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 4 novembre 1848 dispose en effet, dans son article 12, « que la répartition du produit sera faite chaque année par le Ministre de la guerre au prorata des besoins et des ressources comparés de chaque commune ». Puis un autre arrêté du Ministre de la guerre, en date du 11 novembre 1854, se basant sur ce fait que les besoins et les ressources des communes sont en raison directe de la population, prescrit de répartir l'octroi de mer au prorata du chiffre des habitants. « Puisqu'il s'agit de droits prélevés sur la consommation », dispose le préam-

(1) On déduit préalablement 6 % pour frais de régie et $1/6$ du produit net pour dépenses d'instruction primaire.

(2) Décret du 19 janvier 1875, B. O. 1875, p. 591.

bule de l'arrêté, « celle-ci ne saurait avoir dans chaque localité de mesure plus exacte que le chiffre de la population ». Cette disposition dépassait manifestement le principe contenu dans l'arrêté du 4 novembre 1848; les textes qui intervinrent ensuite pour réglementer cette taxe abondèrent dans ce sens, déformant ainsi la conception primitive.

C'est en maintenant à l'octroi de mer son caractère de taxe destinée à subvenir aux besoins des communes, que l'on peut justifier la répartition actuelle. Les charges des communes de plein exercice sont, en effet, plus lourdes que celles des communes mixtes. Il apparaît donc légitime d'avantager les premières par rapport aux secondes.

Au contraire, si la répartition de l'octroi de mer était basé sur la consommation, on ne pourrait expliquer ni l'exclusion des communes indigènes, ni la manière de compter la population indigène suivant qu'elle se trouve en commune de plein exercice ou en commune mixte.

5. — *Recettes diverses.* — A. *Taxe sur les loyers et taxe sur les chiens* : Depuis le décret du 1^{er} décembre 1918, les indigènes de l'Algérie du Nord payent, comme les européens ces taxes. La première est basée sur la valeur locative de toute habitation meublée, sans pouvoir en dépasser le 1/10^e. Elle est fixée chaque année par délibération de la commission municipale, qui doit être approuvée par l'autorité préfectorale, avant d'être transmise au Service des Contributions directes qui établit les rôles.

Quant à la taxe sur les chiens, elle a été réglementée en dernier lieu par le décret du 16 décembre 1921, qui a établi des tarifs d'après les catégories,

dans la limite des maxima ci-après : suivant que les communes ont moins de 50.000 habitants ou 50.000 habitants et au-dessus, la taxe peut atteindre 20 francs ou 30 francs pour les chiens d'agrément, 10 ou 15 francs pour les chiens servant à la chasse, 5 ou 10 francs pour les chiens servant à la garde des troupeaux, habitations, magasins, ateliers et les chiens non compris dans les catégories précédentes.

Le décompte de la population se fait d'après les résultats du dernier dénombrement. Mais, dans les communes mixtes, les douars-communes et les centres de colonisation sont considérés comme des unités administratives distinctes.

Les tarifs de la taxe sont fixés chaque année par délibération de la commission municipale soumise à l'approbation préfectorale.

La taxe sur les loyers et la taxe sur les chiens sont appliquées dans les Territoires du Sud, aux indigènes domiciliés dans les centres et ne payant pas les centimes additionnels aux impôts arabes, et aux européens vivant dans les centres ou disséminés dans les douars et tribus des communes mixtes et ne payant pas les centimes additionnels aux impôts sur la culture, les animaux et les palmiers.

B. — Attribution sur le produit des permis de chasse. — Le décret du 2 janvier 1926 a institué trois permis de chasse en Algérie : le permis départemental, le permis algérien et le permis France-Algérie. La somme revenant à la commune est de 14 francs pour le premier, et de 20 francs pour les deux autres.

C. — Produit des amendes de l'indigénat. — Cette recette est appelée à disparaître; nous avons

vu que les administrateurs se servaient de moins en moins de leurs pouvoirs disciplinaires.

Dans les Territoires du Sud, le produit des amendes arabes, qui a été prévu par l'article 36 de l'arrêté du 20 mai 1868, est encore une recette d'une certaine importance.

D. — Recouvrement de frais de poursuites et remboursement par les particuliers des frais d'hospitalisation. — Ce sont des remboursements d'avances faites par la commune.

E. — Prix des terrains concédés dans les cimetières.

F. — Produit des concessions d'eau.

G. — Recettes provenant de la délivrance des actes de l'Etat-Civil.

H. — Recette perçue à l'occasion de la délivrance des cartes d'identité aux étrangers.

I. — Recette provenant de la délivrance des certificats d'inscription des armes.

Elle a été fixée à 15 francs par certificat par l'arrêté du 18 mai 1927 (1).

J. — Recettes prévues par le décret du 16 décembre 1921.

Ce sont :

1° Une quote-part sur la taxe perçue dans les départements sur le bétail. — La recette qui est attribuée à chaque commune est uniforme ; elle ne peut être supérieure au tiers ni inférieure au cinquième du produit net de l'impôt ;

2° La taxe sur les locaux loués en garni ;

3° La taxe sur les spectacles ;

(1) J. O. A., 3 juin 1927.

4° La taxe additionnelle au droit d'enregistrement sur les mutations de propriétés, à titre onéreux, des fonds de commerce et de clientèle.

Ces trois dernières taxes sont votées par les commissions municipales, approuvées par le Préfet, après avis du Directeur des Contributions directes.

La taxe sur les spectacles est seule applicable dans les Territoires du Sud.

H. — Enfin, il faut signaler que les communes des Territoires du Sud, bénéficient encore du 1/10^e sur le produit brut des patentes.

6° *Centimes additionnels ordinaires et spéciaux.*

Les principes généraux des lois des 5 avril 1884 et 7 avril 1902, en ce qui touche le vote des centimes additionnels par les conseils municipaux, ont été appliqués aux communes mixtes de l'Algérie.

Il convient d'établir une distinction entre les centimes ordinaires, les centimes spéciaux ordinaires et extraordinaires, et les centimes extraordinaires ou pour insuffisance de revenus.

Nous n'étudierons ici que les centimes ordinaires et les centimes spéciaux que l'on classe généralement parmi les recettes ordinaires.

Il importe tout d'abord de signaler que dans les communes mixtes de l'Algérie du Nord, les indigènes sont soumis à cet égard au même régime que les européens. Au contraire, dans les Territoires du Sud, où la réforme fiscale de 1918 n'a pas été appliquée, le régime des centimes additionnels présente certaines particularités; c'est ainsi que les centimes additionnels aux impôts arabes ont subsisté.

Les centimes ordinaires attribués aux communes par l'article 31 de la loi du 15 mai 1838, sont perçus en vertu de l'article 133 § 3 de la loi du 5 avril 1884.

Leur produit est destiné à couvrir les dépenses ordinaires communales; ils doivent être votés avant tous les autres centimes jusqu'à concurrence du maximum fixé par la loi. En Algérie, la loi qui chaque année autorise l'établissement et la perception des droits, produits et revenus applicables au budget, fixe à cinq le nombre de ces centimes, et prescrit qu'ils sont supportés en nombre égal par les propriétés bâties et les propriétés non bâties. Ils sont calculés sur le principal réel de l'impôt.

Dans les Territoires du Sud, ces centimes sont également prévus par le décret qui règle chaque année le budget de ces territoires, mais ils ne s'ajoutent qu'à la contribution des propriétés bâties, car la propriété non bâtie, imposée au titre des impôts achour et hockor pour les indigènes, et des impôts sur les cultures pour les européens paye, déjà, nous le verrons, des centimes.

Les centimes spéciaux ordinaires ou extraordinaires perçus en communes mixtes sont les suivants :

1°. Les 5 centimes spéciaux ordinaires pour l'entretien des chemins vicinaux, qui sont autorisés par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836, pour subvenir aux dépenses des chemins vicinaux. Lorsque cette imposition a été reconnue nécessaire, et que le Conseil municipal, (la commission municipale en commune mixte) après mise en demeure, a refusé de la voter, elle peut être établie d'office par le Préfet (1).

2°. Les 3 centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, qui ont

(1) Article 5 de la loi du 21 mai 1836. Morgand, t. II, p. 237.

été prévus par l'article 3 de la loi du 24 juillet 1867, et maintenus par l'article 141 de la loi municipale. Ils ne doivent figurer au budget ordinaire que lorsqu'ils sont imposés pour faire face aux dépenses ordinaires des chemins. Lorsqu'ils doivent être affectés à des dépenses extraordinaires de construction, de redressement ou de grosses réparations, ils constituent une recette extraordinaire.

3°. Les centimes extraordinaires, dont le nombre n'est pas limité, destinés à pourvoir aux salaires ou traitements des gardes champêtres. Ils sont autorisés par le décret du 23 fructidor An XIII, et par les lois des finances des 21 avril 1832 (article 19) et 31 juillet 1867 (article 16).

4°. Les 3 centimes extraordinaires destinés aux dépenses des chemins ruraux, qui ne peuvent être votés qu'en l'absence de la quatrième journée de prestation. Ces centimes ne sont pas perçus dans les communes mixtes de l'Algérie du Nord, car les contribuables de ces communes payent la journée de prestation affectée à l'entretien des chemins ruraux.

Dans les Territoires du Sud, le régime actuel des prestations permettrait l'imposition de ces centimes aux seuls européens, car les indigènes payent déjà, en vertu de l'arrêté du 29 avril 1865, quatre journées de prestation.

5°. Les 10 à 20 centimes extraordinaires pouvant être imposés d'office par décisions spéciales de l'autorité supérieure en exécution de l'article 149 de la loi du 5 avril 1884, pour le paiement :

1° de dépenses obligatoires,

2° de dettes résultant de condamnations judiciaires.

Il peut être perçu 10 centimes au maximum dans le premier cas et 20 centimes dans le second cas.

6° Tous autres centimes extraordinaires qui sont votés et perçus en vertu d'autorisations spéciales, pour faire face à des dépenses extraordinaires, et notamment pour le service d'emprunts. Le nombre de ces centimes, limité par la dépense, est fixé par les décisions qui en autorisent la perception. Ceux qui garantissent le service d'emprunt, ne sont perçus d'ailleurs qu'en l'absence de recettes ordinaires, mais ils doivent tout de même être votés par l'assemblée communale (1).

Tous ces centimes spéciaux sont prévus chaque année par la loi qui autorise l'établissement et la perception des droits, produits et revenus applicables au budget de l'Algérie. Ce texte spécifie qu'ils portent en nombre égal sur toutes les contributions directes, à l'exception de l'impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu qui ne comporte pas de centimes.

Dans les Territoires du Sud, ces centimes sont également prévus par le décret qui règle chaque année le budget de ces Territoires, mais en raison du système d'impôts en vigueur, ils portent en nombre égal sur les contributions foncière et des patentes. Ils constituent d'ailleurs une ressource minime

(1) Dans la métropole, il existe d'autres centimes additionnels qui ne sont pas perçus en Algérie, les dépenses auxquelles ils s'appliquent ne figurant pas aux budgets communaux. Ce sont les centimes pour l'assistance médicale et pour l'assistance aux vieillards, pour le renouvellement et la conservation du cadastre..., pour les secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale retenus sous les drapeaux..., etc.

pour les budgets communaux, qui sont surtout alimentés, en ce qui concerne les recettes de cette catégorie, par les centimes additionnels aux impôts arabes.

Les centimes additionnels aux impôts arabes supprimés depuis les décrets du 30 novembre 1918 dans l'Algérie du Nord ont été maintenus dans les Territoires du Sud.

Leur création, en tant que recette des communes mixtes, remonte à l'arrêté du 20 mai 1868, mais ils avaient, avant cette époque, fait l'objet des arrêtés ministériels des 30 juillet et 26 février 1858. Ils s'ajoutent à tous les impôts arabes : achour, hockor, zekkat et lezma ; c'est le service des contributions directes, aidé des autorités locales, qui établit en principe les rôles.

Le maximum de ces centimes est fixé par le décret qui autorise chaque année la perception des droits, produits et revenus applicables au budget des Territoires du Sud (1). Mais la quotité des centimes à imposer dans chaque commune, est fixée annuellement par un arrêté du Gouverneur Général, pris en Conseil de Gouvernement, dans la limite du maximum fixé.

Si les nouveaux impôts institués dans l'Algérie du Nord, n'ont pas modifié le caractère des centimes additionnels aux impôts arabes, perçus dans les communes des Territoires du Sud, ils ont eu du moins pour effet, d'assujettir provisoirement les européens à des impôts analogues à ceux que les indigènes payent sur leurs cultures, leurs animaux

(1) Le décret du 29 décembre 1926 a fixé à 36 pour 1927 ce maximum.

et leurs palmiers. C'est la mesure réalisée par un décret du 30 décembre 1918 (1). A ces contributions s'ajoutent, comme aux impôts arabes, des centimes additionnels. Mais il a été spécifié que ces centimes remplaçaient, lorsqu'ils sont perçus, les taxes municipales des loyers et des chiens qui ne sont pas réclamées aux indigènes assujettis aux impôts arabes. Les européens ne doivent donc supporter les centimes additionnels que si ceux-ci donnent un produit supérieur à celui qui résulterait de l'imposition de ces mêmes contribuables à la taxe sur les loyers et sur les chiens.

II. Recettes extraordinaires

Toutes les recettes qui ne sont pas ordinaires, c'est-à-dire à la fois annuelles et permanentes, doivent figurer au budget extraordinaire. Ce dernier comprend donc toutes les recettes qui ne sont pas susceptibles de se produire annuellement, comme par exemple un don ou un legs, et celles qui interviennent accidentellement ou temporairement, comme le produit d'une vente d'immeubles appartenant à la commune, ou le produit des centimes additionnels extraordinaires ou pour insuffisance de revenus.

Les recettes extraordinaires qui peuvent être inscrites au budget d'une commune mixte sont les suivantes :

- 1° Le produit des centimes extraordinaires.

(1) J. O., 10 janvier 1919.

2° Le prix des aliénations de biens communaux, mobiliers ou immobiliers.

3° Les dons et legs.

4° Les remboursements de capitaux exigibles et rentes constituées.

5° Les subventions de la colonie.

6° Le produit des emprunts contractés conformément aux dispositions du décret du 6 juillet 1905.

En ce qui concerne les emprunts, ce texte précise que les commissions municipales des communes mixtes votent, sous réserve de l'approbation du Préfet, siégeant en Conseil de Préfecture, les emprunts communaux remboursables sur ressources ordinaires, lorsque le terme du remboursement n'excède pas dix années. Si le délai de remboursement de l'emprunt excède dix ans, sans dépasser trente ans, il est statué par arrêté du Gouverneur Général, après avis du Conseil de Gouvernement; enfin, au-delà de ce dernier terme, l'approbation est donnée par décret rendu en Conseil d'Etat.

Les subventions allouées aux communes du Sud sont très importantes. Elles concernent généralement l'aménagement des points d'eau, des citernes, la réfection des chemins vicinaux et des pistes, les œuvres d'assistance aux populations indigènes (fonctionnement des infirmeries indigènes, secours divers). Enfin, un chapitre du budget des Territoires du Sud permet d'accorder aux communes des subventions pour insuffisance de revenus et pour participation aux dépenses de personnel communal.

Les autres recettes extraordinaires énumérées ci-dessus n'appellent aucune explication, sauf, tou-

tefois, les centimes extraordinaires que nous allons maintenant étudier.

Nous avons déjà dit que ces centimes intervenaient en l'absence d'autres ressources. Ils permettent ainsi d'équilibrer le budget primitif. Ils s'ajoutent, comme les centimes spéciaux, à tous les impôts cédulaires à l'exception de l'impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu. En principe, le nombre de ces centimes n'est pas limité. Toutefois cette règle comporte une exception en ce qui concerne l'impôt sur les traitements et salaires et celui sur les bénéfices commerciaux et industriels qui ne peuvent supporter un total de centimes additionnels supérieur à 66,66 pour le premier et 100 pour le second. Un projet actuellement à l'étude aurait pour effet de limiter le nombre de centimes pour toutes les cédules. Une appréciation sur une telle réforme dépasserait manifestement le cadre de cet ouvrage. On peut dire cependant que les répercussions de cette limitation seraient, au point de vue du budget communal, plus sensibles en communes de plein exercice qu'en communes mixtes; le nombre de centimes additionnels n'atteint qu'exceptionnellement dans ces dernières, les maxima déjà admis.

Le régime des centimes extraordinaires en communes mixtes est réglé en principe par les lois du 5 avril 1884 et du 7 avril 1902. Le nombre de centimes est fixé par la commission municipale dont la délibération est soumise à l'approbation du Préfet. A cet égard, une dérogation est apportée aux règles suivies en communes de plein exercice. Dans ces unités administratives, seules sont approuvées par le Préfet les délibérations portant vote d'un nombre de centimes extraordinaires supérieur au

maximum fixé par le Conseil Général. En communes mixtes, l'administration, interprétant le décret du 6 juillet 1905, exige que les délibérations des commissions municipales, imposant aux contribuables un nombre de centimes dépassant le maximum admis par le Conseil Général, soient approuvées par le Gouverneur Général après avis du Conseil de Gouvernement. Si le nombre de centimes est inférieur au maximum les délibérations sont approuvées par le Préfet.

Le décret du 6 juillet 1905 dispose qu'il est statué par arrêté du Gouverneur Général, rendu après avis du Conseil de Gouvernement dans les cas suivants :.....

2°. — Pour toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le Conseil Général, et pour tout emprunt remboursable sur cette contribution, lorsque la durée de la contribution et celle de l'emprunt ne dépassent pas trente ans.

L'administration et le Conseil de Gouvernement ont attribué au premier membre de cette phrase une portée générale; ils ont estimé que toute contribution dépassant le maximum fixé par le Conseil Général, devait être approuvée par le Gouverneur Général après avis du Conseil de Gouvernement. Cette interprétation nous paraît critiquable. Rappelons que le décret du 6 juillet 1905 réglemente surtout les emprunts contractés par les communes mixtes, emprunts qui sont classés en deux catégories: les emprunts remboursables sur ressources ordinaires, et ceux remboursables sur ressources extraordinaires. En ce qui concerne les premiers, nous avons déjà indiqué que la décision appartient au Préfet, en Conseil de Préfecture, si le délai de

remboursement n'excède pas 10 ans; de 10 à 30 ans, le Gouverneur Général statue après avis du Conseil de Gouvernement. Il en est de même pour les emprunts remboursables sur ressources extraordinaires, à la condition que le délai de remboursement ne dépasse pas 30 ans. Par analogie, l'imposition pendant 30 ans d'une contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le Conseil Général, serait soumise à la même formalité d'approbation. C'est ce sens qu'il convient, à notre avis, d'attribuer à la disposition qui nous occupe.

Ainsi, en vertu de cette interprétation, toutes les délibérations portant vote de centimes extraordinaires annuels par les commissions municipales doivent être approuvées par le Préfet. Le Gouverneur Général n'intervient que lorsque ces centimes, dépassant le maximum prévu par le Conseil Général, sont imposés pendant 30 ans.

Il importe de remarquer que ces centimes n'ont souvent qu'une importance relative et que leur étude exige la connaissance des lieux. Les Préfets inspectant régulièrement leur département sont certainement, sur ce point, meilleurs juges que l'administration centrale. En définitive, celle-ci ne paraît devoir intervenir que dans les opérations d'une certaine durée qui créent des charges aux municipalités et même aux générations futures.

Nous croyons savoir d'ailleurs, que deux Préfectures (Alger et Constantine), ont longtemps interprété le décret de 1905 dans ce sens.

D'ailleurs, il apparaît bien que les errements actuellement suivis par l'Administration n'impliquent qu'un contrôle extrêmement compliqué, et de plus illusoire. En effet, pour que les votes des commis-

sions municipales relatifs aux impositions extraordinaires, soient examinés très attentivement, on doit exiger la production de pièces justificatives des dépenses projetées (plans et devis, mémoires, etc.), ainsi que les documents nécessaires pour permettre de constater avec exactitude la situation financière de la commune, tels que budgets, relevés de comptes, certificats établissant les charges qui grèvent la caisse municipale, etc. On voit ainsi à quelles difficultés se heurte le travail de contrôle, car on peut dire que presque toutes les communes mixtes s'imposent aujourd'hui un nombre de centimes extraordinaires dépassant le maximum fixé par le Conseil Général (1); il faut donc examiner tous les budgets et leurs annexes, point par point, détail par détail. Le Préfet paraît donc, à cet égard, plus qualifié.

Dans les Territoires du Sud, le régime des centimes extraordinaires est assez différent. On distingue :

1°) — Les centimes pour insuffisance de revenus sans affectation spéciale, pour couvrir l'excédent des dépenses ordinaires; ils peuvent atteindre le maximum de 20 centimes et portent en nombre égal sur la contribution foncière et la contribution des patentes.

2) — Lorsque les centimes pour insuffisance de revenus n'atteignent pas le maximum ci-dessus,

(1) Ce maximum est actuellement de 0,20 dans chaque département. La commune mixte de Bou-Saada s'est imposée en 1927: 194 centimes 5.

il peut être voté des centimes extraordinaires pour dépenses extraordinaires ou remboursement d'emprunt, jusqu'à concurrence de ce maximum de 20 centimes, et portant en nombre égal sur les contributions foncière et des patentes.

SECTION III

Dépenses des Communes Mixtes

La division entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires des communes mixtes n'a pas été faite par l'ordonnance de 1847 qui s'est bornée à l'énumération des dépenses obligatoires. Toutefois, les budgets de ces unités administratives présentent séparément, conformément à l'article 135 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses annuelles et permanentes, et les dépenses accidentelles et temporaires. Il est évident que cette distinction est difficile à établir par une énumération précise, en raison de la grande variété des dépenses et du caractère de certaines d'entre elles qui peuvent, suivant la commune, apparaître comme permanentes ou comme accidentelles. Mais elle n'en présente pas moins un réel intérêt, car elle permet de contrôler l'emploi des recettes ordinaires dont l'excédent sur les dépenses de même nature peut seul, en principe, être affecté aux dépenses extraordinaires.

Nous avons déjà vu qu'une autre distinction doit être faite entre les dépenses obligatoires et les

dépenses facultatives. Les premières ont été énumérées par l'ordonnance de 1847; la commission municipale est obligée de les voter, et, en cas de refus, le Préfet doit les inscrire d'office.

Depuis 1847, le nombre des dépenses obligatoires à la charge des communes mixtes a augmenté considérablement. Les dépenses facultatives sont fonction des disponibilités budgétaires. En principe, l'autorité supérieure ne peut les imposer à la commune mixte, mais cette règle n'est pas toujours observée.

Au point de vue de leur importance, on peut ranger les dépenses des communes mixtes en 4 catégories principales :

1°. — *Les dépenses d'administration* : Ce sont celles qui permettent de faire fonctionner les services municipaux. Les plus importantes concernent le traitement du personnel des bureaux et de la police locale. Les autres sont relatives à l'entretien du matériel, aux fournitures de bureau, aux abonnements périodiques, au loyer des immeubles occupés par les adjoints administrateurs et médecins de colonisation.

2°. — *Les dépenses d'Assistance publique* : Elles comprennent :

Les contingents assignés à la commune conformément à la délibération du Conseil général dans les dépenses des aliénés et des enfants assistés (décret du 31 mai 1862).

Les secours aux indigents (loi du 25 vendémiaire an II) et les frais de traitement dans les hôpitaux des malades indigents ayant acquis dans la commune le domicile de secours (décret du 23 décembre 1874 et du 16 décembre 1902). Le décret du

22 avril 1922 dispose : « que les frais d'hospitalisation des indigents malades sont répartis ainsi : 1^o la dépense afférente aux 40 premiers jours est supportée par la commune du domicile de secours, si les hospitalisés en ont un, et par la colonie dans le cas contraire; 2^o La dépense, à partir du 41^e jour inclus, est supportée dans tous les cas par la colonie. Le remboursement des journées d'hospitalisation constitue une dépense obligatoire pour les communes ».

La part dans les frais de protection de la santé publique (arrêté du Gouverneur Général des 17 janvier 1913, 21 avril 1917 et décision gouvernementale du 12 juillet 1918).

Enfin, les communes mixtes participent généralement, sur leurs revenus propres, aux dépenses de fonctionnement des hôpitaux auxiliaires qui existent sur leur territoire; les fonds spéciaux des fêtes eurs et des douars, destinés à alimenter les budgets de ces établissements, ne sont, en effet, pas suffisants.

3^o. — *Les dépenses relatives à l'entretien des bâtiments* communaux, des aqueducs, fontaines, puits, rues de petite voirie, promenades publiques, cimetières. Elles concernent également la salubrité et l'éclairage des centres.

4^o. — *Les dépenses d'instruction publique* qui comprennent l'entretien des écoles, les indemnités de logement aux instituteurs et les achats de fournitures classiques.

Il faut signaler ici, que la loi du 31 décembre 1920 (article 4) fait une obligation aux communes. d'inscrire à leurs budgets, pour l'entretien des bâtiments scolaires, un crédit spécial qui ne peut

être inférieur à 1 1/2 pour cent de la valeur de ces immeubles.

Enfin, il faut ajouter les dépenses auxquelles il est fait face à l'aide de ressources spéciales : entretien des chemins vicinaux et ruraux, travaux et œuvres d'utilité publique dans les douars.

Quant aux dépenses extraordinaires, elles varient suivant les communes; ce sont généralement celles qui permettent d'effectuer certains travaux d'utilité communale; on y voit aussi classer parmi elles, les contingents pour l'entretien des boursiers indigènes dans les lycées, les primes allouées pour la capture des malfaiteurs dangereux, les subventions diverses allouées par la commune.

Toutes les entreprises pour les travaux, transports et fournitures au nom des communes mixtes sont données avec concurrence et publicité, et exceptionnellement en vertu d'un marché de gré à gré. Aux termes de l'ordonnance du 28 septembre 1847 (article 27 - 6°) l'administrateur est chargé de souscrire les marchés et de passer les adjudications dans les formes établies par les « ordonnances et règlements ». Or le texte fondamental en cette matière est l'ordonnance du 14 novembre 1837 (1) qui pose dans son article 1^{er} le principe de l'appel à la concurrence sous forme de mise en adjudication. Ce texte régit également, conformément à l'article 115 de la loi du 5 avril 1884, les communes de plein exercice. Mais cet article a été modifié par les lois du 17 juin 1918 (2) et du

(1) Bulletin des lois 9° S. B. 546, N° 7.183.

(2) J. O. du 19 juin 1918.

16 janvier 1924 (1) qui ont prévu pour les communes la faculté de traiter pour les marchés de minime importance, en égard au chiffre de leur population, avec un entrepreneur de leur choix. Cette procédure n'est autorisée par les textes précités que pour les travaux, transports et fournitures n'excédant pas 6.000 francs dans les communes de moins de 10.000 habitants. Dans celles de plus de 10.000 habitants, cette somme est augmentée de 2.000 francs pour 10.000 habitants ou fraction de 10.000 habitants sans que le maximum puisse dépasser 20.000 francs (2).

Ces textes ont également prévu que tout traité de gré à gré doit être constaté par un marché écrit sauf pour les transports, travaux et fournitures dont la dépense n'excède pas 1.200 francs dans les communes de moins de 10.000 habitants et 3.000 francs pour des communes d'une population supérieure.

Bien qu'elles aient modifié expressément un article de la loi de 1884, toutes ces dispositions sont, en raison des termes généraux de l'ordonnance de 1847, applicables, comme l'ordonnance du 14 novembre 1837, aux communes mixtes.

(1) J. O. du 16 janvier 1924, N° 15.

(2) L'art. 2 de l'ordonnance de 1837 énumère les sept cas pour lesquels il peut être traité de gré à gré sans limitation de somme.

SECTION IV

Comptabilité de la Commune Mixte

Les recettes et les dépenses d'une commune mixte s'effectuent par les soins du receveur municipal qui est, nous l'avons vu, un receveur du service des contributions diverses (1). Cet agent est tenu, sous sa responsabilité personnelle, d'assurer la perception de toutes les recettes affectées à la commune mixte, de prendre toutes les mesures nécessaires à l'égard des débiteurs en retard, d'avertir les administrateurs de l'expiration des baux, de veiller à la conservation des biens meubles et immeubles, des droits, privilèges et hypothèques appartenant à la commune.

Aux termes de l'article 53 de l'ordonnance de 1847, les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois ou des usages locaux, sont réparties par délibérations de la commission municipale, approuvées par le Préfet, et perçues dans les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques. Ce sont les taxes perçues au moyen de rôles nominatifs : taxes sur les loyers, taxes sur les chiens, prestations, taxes de pacage. Toutes les recettes pour lesquelles il n'est pas prescrit de mode spécial de recouvre-

(1) Aux termes de l'article 14 de l'arrêté du 20 mai 1868 un receveur communal spécial peut être nommé par le Gouverneur Général.

ment, s'effectuent sur les états dressés par l'administrateur et rendus exécutoires par le visa du Préfet.

Les dépenses communales ne peuvent être effectuées que si le budget les prévoit, et dans la limite des crédits régulièrement ouverts. Elles sont liquidées et ordonnancées par l'Administrateur, qui a seul qualité pour délivrer des mandats de paiement. Ces documents, accompagnés de pièces justificatives, énoncent l'exercice et le crédit auxquels la dépense s'applique. Au fur et à mesure de leur délivrance, les opérations de comptabilité effectuées par l'administrateur sont inscrites sur des registres spéciaux. Aucune dépense ne peut être ordonnancée après le 15 du mois de mars qui suit l'année budgétaire. Si l'administrateur refusait, avant cette date, d'ordonnancer une dépense régulière et liquide, le Préfet y suppléerait par un arrêté pris en Conseil de Préfecture, qui tiendrait lieu de mandat.

Après l'ordonnancement, la dépense doit être payée par le receveur municipal avant le 31 mars, car après cette date les mandats non payés sont annulés. Le comptable ne peut se refuser à payer une dépense, ni en retarder le paiement, que dans les cas suivants :

1° La somme ordonnancée ne porte pas sur un crédit ouvert ou excède ce crédit.

2° Les pièces produites sont insuffisantes.

3° Il y a eu opposition entre les mains du comptable.

4° Il y a insuffisance de fonds dans la caisse communale.

Ce dernier cas pouvait se produire fréquemment autrefois, car la principale ressource de certaines

communes, les centimes additionnels aux impôts arabes, se réalisait à des époques déjà avancées de l'exercice.

Pour permettre à ces communes d'acquitter leurs dépenses administratives, le service des contributions diverses est autorisé à leur faire des avances (1). Actuellement, ce procédé n'est plus guère employé dans les communes mixtes, car la perception des recettes s'effectue plus régulièrement, et ne nécessite pas de mesures spéciales (2).

Les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable. L'Administrateur ne doit pas s'ingérer dans le maniement des deniers communaux. S'il n'observe pas cette règle, il peut être condamné, en vertu de l'article 258 du Code pénal, et une inscription hypothécaire est prise sur ses biens personnels. Il se trouve, d'autre part, tenu de rendre compte, en qualité de comptable occulte, de sa gestion devant l'autorité chargée de juger le compte de la commune.

La comptabilité de la commune mixte est soumise à un contrôle administratif et à un contrôle juridictionnel. Comme ordonnateur, l'Administrateur doit rendre compte de son administration des finances communales. A cet effet, il doit à la clôture de chaque exercice, établir son *compte administratif* qui présente, dans l'ordre des articles du budget, le détail des recettes et des dépenses effectuées pendant cet exercice. De son côté, le receveur

(1) Décision du Ministre des finances 28 mai 1878. DE PEYRE, en Annexe, p. 367.

(2) Le procédé est encore employé pour la commune indigène de Timmimoun.

municipal doit donner les mêmes renseignements, mais sa comptabilité est tenue par année normale de 12 mois formant ce que l'on appelle une gestion. Celle-ci n'est donc pas comme l'exercice, l'objet d'une prorogation de délai. Toutefois pour que le compte de gestion concorde avec le compte administratif, les règlements prescrivent au receveur municipal d'établir également le compte des opérations des trois derniers mois de l'exercice aussitôt après la clôture de celui-ci. Le compte de gestion du receveur municipal présente donc d'une façon distincte le résumé des opérations concernant les deux périodes de l'exercice clos.

Ce document est remis à l'Administrateur comme pièce justificative du compte administratif qui est alors soumis à la commission municipale pendant la session de mai. Les pièces principales que l'Administrateur doit, en outre, présenter à l'assemblée, en vue du règlement de l'exercice clos sont les suivantes : l'état des restes à recouvrer — l'état des cotes irrécouvrables — l'état des restes à payer à reporter à l'exercice courant suivant pièces justificatives des recettes et des dépenses — les états du passif et de l'actif — les budgets primitif et additionnel de l'exercice dont il s'agit.

La commission municipale délibère sur toutes les opérations de l'exercice clos et le dossier est envoyé au Préfet qui arrête définitivement le compte administratif. La comptabilité communale est ensuite soumise au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes ou du Conseil de Préfecture, suivant que le total des recettes ordinaires est, ou non, supérieur à 250.000 francs. Dans les Territoires du Sud, le Conseil de Gouvernement joue le rôle

de Conseil de Préfecture. Ces tribunaux administratifs vérifient les opérations de comptabilité effectuées, et prennent des arrêtés approuvant la gestion des comptables ou enjoignant à ceux-ci diverses justifications.

♦♦

Nous terminerons ce chapitre par un examen de la situation financière des communes mixtes (1).

Ces unités administratives n'ont pas échappé au bouleversement apporté depuis la guerre dans les budgets de toutes les communes par la déconcertante augmentation des dépenses.

D'autre part, l'application aux indigènes de certaines lois sociales a eu pour effet d'augmenter les charges des communes mixtes, alors que les recettes conditionnées par les possibilités des contribuables ne pouvaient suivre le mouvement ascendant des dépenses. Les communes mixtes sont donc aux prises avec de grosses difficultés financières.

L'équilibre des budgets est atteint grâce à la gestion prudente des administrateurs, qui réduisent et même suppriment toutes les dépenses extraordinaires. Mais cette situation n'est pas sans influencer fâcheusement le développement de la colonisation dans ces régions de l'Algérie où les idées françaises commencent à peine à pénétrer.

(1) V. Jules Gérolami. Etude sur l'organisation et la situation financière des communes de l'Algérie. Thèse Alger 1912.

Aussi bien, des ressources abondantes permettraient de doter ces communes des travaux indispensables qui font actuellement défaut. De même, le peuplement des centres de colonisation pourrait être favorisé par des améliorations et des embellissements réalisés à l'aide des excédents de recettes du budget ordinaire. Enfin, la création de fermes écoles dans les douars et l'institution d'encouragements de toutes sortes à la culture et à l'artisanat contribueraient à l'essor économique de l'Algérie.

Certes, le budget spécial de la colonie vient souvent à l'aide des communes mixtes. Mais les subventions accordées sont accidentelles et insuffisantes. Il serait d'ailleurs préférable que les budgets des communes mixtes aient eux-mêmes des disponibilités. L'augmentation des recettes semble difficile à réaliser. La population de ces unités administratives en majorité composée de cultivateurs indigènes est, en effet, pauvre. Il paraît donc rationnel de songer à diminuer certaines dépenses obligatoires qui, comme les frais d'hospitalisation, constituent une lourde charge pour les communes mixtes. Le manque d'hygiène de nos populations indigènes des douars, leur imprévoyance et leur apathie naturelle en font des accoutumés sans ressources de nos établissements hospitaliers. La plupart des administrateurs demandent que ces dépenses soient complètement supportées par la colonie, avec une participation modérée des communes. Ces desiderata sont, à notre avis, justifiés. Nous ne méconnaissons pas ce principe qui veut que les dépenses d'assistance incombent à la commune considérée comme une grande famille dont tous les membres sont solidaires. Mais si cette

conception est vraie pour la métropole, elle ne saurait présenter la même valeur pour les communes mixtes, qui n'ont de commune que le nom, et où les conditions d'habitat sont bien différentes de celle de la France. On ne peut, en effet, assimiler au point de vue de son importance économique une commune mixte comportant un grand nombre d'indigènes à une commune de la métropole de population égale. Les indigents forment la plus grande partie de la population indigène, par suite les dépenses d'assistance devraient être des dépenses d'ordre général à la charge du budget de la colonie (1).

(1) Certaines communes mixtes des Territoires du Sud ont une situation financière des plus précaires. Elles ne peuvent équilibrer leur budget et faire face aux dépenses d'administration générale qu'avec l'appui financier du budget des Territoires du Sud. Au budget de 1927 un crédit de 275.000 fr. a été prévu pour subventions aux communes pour insuffisance de revenu et à titre de participation aux dépenses du personnel communal.

CHAPITRE VIII

L'Assistance sociale dans la Commune Mixte

Pour préparer la conquête morale de nos sujets musulmans l'administration algérienne n'a pas de moyens plus efficaces que de pratiquer une large politique d'assistance sociale. Améliorer la condition matérielle de l'indigène, « lui donner la possibilité de tirer le profit maximum de son activité, de sa valeur intellectuelle, de sa force physique, de son adresse et de son ingéniosité » (1)., le défendre contre la maladie, tels sont les buts que nous devons atteindre avant de songer à lui accorder de nouveaux droits électoraux. C'est d'ailleurs une politique essentiellement économique, celle-là même qui était déjà préconisée par BUGEAUD au début de la conquête; « pour accoutumer les arabes à la domination française », disait cet éminent administrateur. « adoptons les mesures les plus

(1) Extrait du discours-programme prononcé par M VIOLLETTE, Gouverneur général de l'Algérie, à la commission de l'Assistance, le 31 janvier 1927.

propres à augmenter leurs richesses agricoles et les commodités de la vie » (1).

« Le bien être économique des populations indigènes est, d'ailleurs, la garantie la plus sûre de leur attachement à l'ordre public, de sorte que tout effort dans le sens d'une amélioration matérielle se traduit toujours par une étape nouvelle dans la voie du loyalisme et du progrès » (2)

Mais il ne suffit pas d'assurer la prospérité matérielle aux masses indigènes, il faut aussi, par la généralisation de l'instruction primaire, relever leur niveau moral et intellectuel.

Ainsi l'établissement d'un programme d'assistance sociale s'impose à l'administration, mais ce qui importe surtout, ce sont les résultats pratiques qui, en définitive, seuls comptent. Car la construction d'une école indigène, l'organisation d'un service d'assistance aux mères et aux nourrissons, ou la création d'une ferme école, sont des mesures administratives, ne présentant d'utilité que si l'enfant fréquente l'école, si la mère se prête de bon gré à une visite médicale, ou si « le fellah » veut bien écouter les conseils qu'on lui donne. Or, on sait combien la population indigène, surtout celle de nos communes mixtes, est difficile à entraîner et à convaincre. Cela tient à son caractère même, à l'isolement farouche où la maintient l'emprise religieuse, à son indolence et à la résignation regrettable qui est le fruit d'un fatalisme

(1) Circulaire du 17 septembre 1844. Col, Mil. sous Bugeaud, p. 505. Demontès.

(2) Circulaire du 10 juillet 1926, sur le rôle des Administrateurs des Communes mixtes, paragraphe in fine.

imprévoyant et déconcertant. « Tout musulman », dit M. DEMONTÈS, « est accoutumé à attendre de l'autorité qui le domine, l'initiative des mesures modifiant dans un sens heureux ou malheureux son existence quotidienne, et il se fie à elle; lui se laisse vivre, et il faudrait attendre longtemps si on comptait sur des transformations spontanées dans ses propres conceptions. Chez un peuple qui évolue, il est avantageux de prendre la direction de cette évolution, pour qu'elle n'ait pas lieu dans un sens opposé à celui qu'on désire lui imprimer » (1).

Dans une commune mixte cette évolution peut être dirigée plus facilement que dans une commune de plein exercice. L'Administrateur reçoit des directives de l'administration supérieure; il peut proposer, créer, diriger avec intelligence des organismes spéciaux qui contribuent à assurer insensiblement à l'indigène, une condition matérielle et morale meilleure.

Bien que fonctionnant également dans les communes de plein exercice, ces organismes sont en quelque sorte intimement liés à la constitution de la commune mixte. Dans cette unité administrative, leur action est plus profonde; ils touchent la masse même des indigènes, et c'est pourquoi nous nous sommes proposés de les étudier sommairement dans ce chapitre.

Nous examinerons successivement les écoles indigènes, l'assistance médicale, l'assistance contre la famine, l'éducation agricole et industrielle.

(1) L'Algérie économique, Demontès, t. II, p. 500.

SECTION 1

**Les Ecoles indigènes
dans la Commune Mixte**

L'enseignement primaire est actuellement un des principes directeurs de notre politique indigène. « La cause de cet enseignement est maintenant hors de discussion; elle est gagnée dans l'opinion métropolitaine et dans l'opinion algérienne. Par suite, bien des résistances latentes sont brisées; car la collaboration des indigènes est jugée nécessaire et cette collaboration sera d'autant plus précieuse que nos sujets musulmans seront moins ignorants; de simples manœuvres qu'ils étaient, ils deviendront des auxiliaires éclairés » (1). L'instruction donnée dans nos écoles indigènes, grâce à son caractère pratique et réaliste, a pour résultats essentiels d'améliorer la valeur de la production nationale en multipliant chez les indigènes la qualité des intelligences et le nombre des capacités.

Dans les communes mixtes, l'instruction française s'adresse à des populations qui sont encore bien primitives. Les écoles qui existent sont encore insuffisantes pour le nombre de jeunes indigènes susceptibles de les fréquenter. Les dépenses considérables qu'il faut engager nous obligent malheureusement à procéder par étapes. Aussi l'action

(1) L'Algérie économique. Demontès, t. II, p. 177.

de l'administration doit-elle surtout tendre à obtenir une assiduité réelle. Nous avons vu que le chef de la commune mixte contribue par son prestige à rendre la fréquentation scolaire effective, mais cette action persuasive est complétée par l'institution, dans les douars de nos communes mixtes, de cantines scolaires. Ce sont des organismes fonctionnant dans les écoles ou à proximité des écoles, et dont le but est de fournir le repas de midi aux enfants dont les parents, occupés par les travaux, ne rentrent pas à la maison pour ce repas, ou encore dont les familles sont indigentes ou habitent trop loin pour permettre aux enfants d'aller au logis et d'en revenir dans l'intervalle des heures de classe (1). Une circulaire du 7 janvier 1927 a mis à la disposition des préfets, sur les fonds communs des douars, des crédits pour l'installation et le développement de cantines scolaires dans toutes les communes mixtes.

SECTION 2

L'Assistance médicale dans la Commune Mixte

L'opportunité de développer en Algérie l'assistance médicale n'a pas besoin d'être démontrée.

(1) *L'Assistance et l'hygiène publiques en Algérie*. Publication du Gouvernement général de l'Algérie (Direction de l'Intérieur), 1927, p. 107.

C'est notre devoir et même notre intérêt de préserver des maladies les populations que nous administrons et de leur assurer la santé, l'hygiène, c'est-à-dire les forces de la vie. Le service médical est en Algérie une véritable fonction sociale.

Ce problème de l'assistance médicale présente dans les communes mixtes une importance particulière. Car les difficultés de l'existence ne permettent pas à des médecins de s'établir dans ces immenses circonscriptions. D'autre part, l'indigène à l'esprit fataliste, s'est refusé pendant longtemps à recevoir des soins, et l'on a encore à l'esprit le souvenir des épidémies qui décimaient périodiquement, avant la conquête, les habitants de l'Algérie. L'administration se devait donc d'organiser un service d'assistance médicale, et c'est dans ce but que le territoire de l'Algérie fut divisé en circonscriptions ayant à leur tête des médecins de colonisation. Mais, jusqu'à l'arrêté du 22 décembre 1926, l'insuffisance du nombre de ces praticiens ne permettait à l'assistance médicale de ne jouer efficacement que dans les centres mêmes où étaient fixés les médecins. Les douars des communes mixtes n'étaient donc jamais visités, et il importait de combler cette lacune. L'arrêté dont il vient d'être question a prévu à cet effet, la création de nouvelles circonscriptions médicales, qui ont reçu l'appellation de « circonscriptions rurales de colonisation », et auxquelles sont affectés des médecins de colonisation, recrutés par voie de concours. Ces praticiens exercent leur action plus spécialement dans les milieux indigènes.

Les médecins de colonisation sont astreints à des obligations diverses : ils doivent soigner gra-

tuitement les indigènes admis à recevoir l'assistance gratuite par une commission spéciale (1). Ils sont tenus de dispenser leurs soins sans rémunération aux agents administratifs dont le traitement n'excède pas 6.000 francs, de visiter 3 fois par an les enfants assistés, de faire des tournées périodiques sur certains points désignés par le Préfet, après avis des autorités locales, de déférer à toutes réquisitions des officiers de police judiciaire pour les constatations médicales relatives aux crimes et aux délits. Ils ont également l'obligation de donner deux fois par semaine des consultations gratuites, d'inspecter les écoles publiques, de se transporter dans les centres où le chiffre de la mortalité dépasse la normale, d'en rechercher la cause, de déterminer les mesures propres à y remédier, enfin d'établir des rapports mensuels et un rapport annuel (2). Ils doivent en outre pratiquer, dans les douars, des séances de vaccinations anti-varioliques. Pour bien faire comprendre aux populations indigènes l'importance que le gouvernement attache à ces séances, et aussi pour assurer l'obéissance aux convocations, l'Administrateur ou un de ses adjoints doit toujours assister en personne aux opérations vaccinales (3). D'ailleurs, les médecins affectés aux cir-

(1) Une circulaire du 27 décembre 1926 prescrit de n'établir que la liste des indigènes en mesure de prendre à leur charge les frais médicaux. Dans une commune mixte, la plupart des indigènes sont admis à l'assistance médicale gratuite.

(2) *L'Assistance et l'hygiène publiques en Algérie*, p. 36.

(3) Circulaire du 14 décembre 1926.

conscriptions rurales sont placés sous l'autorité directe de l'Administrateur qui est responsable de la santé publique dans sa commune.

Le service médical de la commune mixte comprend généralement une infirmerie indigène qui a reçu le nom d'hôpital auxiliaire depuis l'arrêté du 1^{er} mars 1926. C'est un établissement destiné à soigner tous les européens et indigènes de la commune mixte atteint de maladies peu graves qui, sans nécessiter une admission à l'hôpital le plus rapproché, exigent cependant des soins qu'ils ne peuvent recevoir à domicile.

Les hôpitaux auxiliaires sont créés par décision du Gouverneur Général. Les dépenses d'entretien et d'aménagement sont, en principe, communales, mais la colonie alloue, suivant les circonstances, des subventions dépassant la moitié de la dépense; de plus, et selon la situation financière de la commune mixte, des prélèvements peuvent être autorisés sur les biens des douars, et le produit des fêtes « eurs ». Ces établissements sont administrés par une commission administrative présidée par l'Administrateur; ils sont dotés d'un budget annexe établi par le chef de la commune, délibéré par la commission administrative et la commission municipale. Ce budget dont les recettes et les dépenses sont⁸ incorporées au budget communal est approuvé par le Préfet.

L'Administrateur de la commune mixte doit surveiller par des visites fréquentes l'hôpital auxiliaire; il est responsable de son fonctionnement.

C'est au médecin de colonisation qu'incombe la tâche de visiter quotidiennement les malades en traitement. Il est aidé, à cet effet, par un agent in-

digène, l'auxiliaire médical qui est chargé de suivre les consultations, de préparer les malades à la visite, d'être leur interprète; de leur expliquer les prescriptions du médecin. Il accompagne ce dernier au cours des tournées qui sont effectuées dans les douars.

L'hôpital auxiliaire est doté d'une pharmacie qui permet la distribution gratuite des médicaments aux indigents. Ceux-ci peuvent également, dans les douars se procurer des médicaments, grâce aux boîtes de produits pharmaceutiques qui sont déposés dans les écoles, sous la responsabilité des instituteurs (1).

Enfin, l'ancienne infirmerie indigène est devenue, depuis la réforme de 1926, le centre principal de consultations pour toutes les maladies sociales, notamment la syphilis, et pour l'assistance aux mères et aux nourrissons.

L'organisation de ce service, qui est facultatif pour les communes, date de l'arrêté du 1^{er} mars 1926. Il a pour but la protection de la première enfance et la diffusion, dans la population indigène, des notions d'hygiène les plus indispensables. Il fonctionne déjà dans certaines communes mixtes qui supportent, comme les communes de plein exercice, le 1/5^e des dépenses.

Le médecin donne des consultations au lieu où il réside et dans les centres de visites, aux nourrissons et à la mère. Il est secondé par une infirmière visiteuse qui est placée sous l'autorité de l'Administrateur. Pendant les consultations, l'infirmière

(1) Circulaire du 1^{er} avril 1927.

visiteuse assiste le médecin, prépare les consultants pour l'examen médical, note les prescriptions et en précise la portée aux personnes chargées de les appliquer. Entre les consultations, elle parcourt les douars et a pour mission de dépister les maladies. Elle pénètre dans les intérieurs, examine les femmes et les enfants, leur prodigue des soins.. Elle joue un rôle social de première importance qui consiste à apporter à la femme indigène, les conseils d'hygiène indispensables pour la préservation de la famille.

Dans les communes des Territoires du Sud, le service médical fonctionne à peu près avec les mêmes modalités que dans les communes mixtes de l'Algérie du Nord. Toutefois il importe de signaler que les médecins qui dirigent ce service sont des officiers du service de santé de l'armée. D'autre part, les infirmeries indigènes n'ont pas été, dans cette région de l'Algérie, transformées en hôpitaux auxiliaires.

SECTION III

L'Assistance contre la misère dans la Commune Mixte

Il ne suffit pas de défendre l'indigène contre la maladie, il faut également le secourir quand il est dans la misère. Une partie de la population musulmane, celle composée des invalides, des vieillards et des infirmes doit être constamment assistée par l'administration, bien que les indigènes riches

s'imposent comme un devoir la charge de pourvoir à l'entretien de ces déshérités. Des secours sont distribués sur les ressources du budget communal, soit en argent, soit en nature. Ce dernier mode doit être préféré car les indigènes dissipent trop facilement les sommes qui leur sont remises. Dans les Territoires du Sud, chaque commune mixte est dotée d'un bureau de bienfaisance qui pourvoit à l'entretien des miséreux.

Quant à la population valide qui, pendant les mauvaises années, est atteinte par la misère, on l'assiste par le travail en organisant sur le territoire de chaque commune mixte des chantiers de travaux publics.

C'est également en vue de prévenir la disette et de venir en aide aux indigènes des campagnes que les sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels ont été créées et organisées par une loi du 14 avril 1893. Ce sont, en théorie, des associations auxquelles l'indigène apporte librement son adhésion et sa cotisation. Pendant les années de misère, elles achètent des grains et les distribuent aux vieillards et aux infirmes; elles consentent des avantages en nature ou en numéraire aux cultivateurs; en prévision des intempéries, elles emmagasinent du blé et de l'orge de réserve; elles peuvent ainsi acquérir ces grains au moment le plus favorable et c'est un moyen, lorsque les prix montent, d'atténuer les inconvénients de l'agiotage et de l'usure. « Elles tendent à développer, sinon à faire naître, des sentiments de solidarité, de mutualité, qui font si complètement défaut à la plupart des populations indigènes, et en particu-

lier à toutes celles d'origine berbère, chez lesquelles règne l'égoïsme le plus étroit » (1).

L'organisation des sociétés indigènes de prévoyance est basée sur l'organisation même de la commune mixte; elles se divisent en autant de fractions que cette unité administrative comprend de sections indigènes. Chacune de ces fractions possède son conseil de sociétaires, qui est formé sous la présidence du caïd, des membres de la djemâa (2). Ce conseil donne son avis sur les emprunteurs et indique le montant du crédit qui peut leur être offert. C'est donc, dans le douar ou la tribu que se manifeste la vie la plus active de la société de prévoyance. Toutefois toutes les opérations effectuées par la société doivent être approuvées par délibérations du conseil d'administration qui siège au chef-lieu de la commune mixte, sous la présidence de l'administrateur. Ce conseil se compose des caïds des douars; il a pour secrétaire, le secrétaire de la commune mixte et pour trésorier, le receveur municipal. Les délibérations du conseil d'administration ne sont exécutoires qu'après approbation du Préfet dans l'Algérie du Nord, et du Gouverneur Général dans les Territoires du Sud.

Quoique ces sociétés aient été instituées dans toutes les communes de l'Algérie, elles n'ont pu efficacement s'établir que dans les communes mixtes, grâce à l'impulsion énergique que leur ont donné les administrateurs, dès le début de leur création. « Il faut » a dit M. AYNARD, « l'ascendant

(1) Rapport fait au nom de la Commission de la Chambre des Députés, chargée d'étudier le projet de loi.

(2) Article 18 de l'arrêté du 5 mars 1919.

qui appartient dans les communes mixtes, au représentant du pouvoir et à ses auxiliaires indigènes, pour vaincre dans les débuts l'inertie de la masse et le mauvais vouloir de quelques-uns; une fois le branle donné, la machine fonctionne à souhait; l'indigène le plus malintentionné ou le plus borné comprend l'intérêt de donner chaque année trois à cinq francs pour pouvoir emprunter dix fois davantage » (1).

Les sociétés de prévoyance rendent, en effet, dans les communes mixtes, de grands services aux indigènes. A l'aide des avances remboursables qu'elles reçoivent pendant les périodes de crise économique, elles permettent aux cultivateurs ruinés de se relever. Leur action a été remarquable dans les Territoires du Sud au cours de l'année 1920.

On a reproché cependant aux sociétés de prévoyance de ne pas combattre l'usure, car d'une part, les prêts sont très faibles, et d'autre part les administrateurs sont obligés de presser les débiteurs qui, pour rembourser les sommes empruntées, s'adressent à des usuriers. On fait remarquer que les sociétés analogues existant dans les protectorats voisins de l'Algérie, Tunisie et Maroc, ont des buts plus larges. Au Maroc, par exemple, la société indigène de prévoyance est tout d'abord un instrument de crédit par les prêts qu'elle consent. « Elle est ensuite un organe d'assistance mutuelle; en cas de calamité, elle peut distribuer des secours aux nécessiteux, même étrangers au groupement. Elle devient d'autre part la tutrice naturelle de

(1) *L'œuvre française en Algérie*, Aynard, p. 300.

tous ses adhérents, en promettant de les défendre contre les usuriers, même devant le juge, en offrant de s'occuper de les assurer collectivement contre l'incendie, la grêle, la mortalité des bœstiaux; de leur organiser des coopératives de toutes sortes et de leur acheter du matériel et leur louer ensuite à bas prix » (1). En Tunisie, elles consentent couramment des crédits dépassant 2.000 francs, afin de lutter contre l'usure.

En Algérie, les sociétés de prévoyance, telles qu'elles ont été organisées par la loi de 1893, ne peuvent que jouer un rôle d'assurance contre la famine. Toutefois, nous croyons savoir que l'administration algérienne a élaboré un projet, en vue d'apporter à la loi du 14 avril 1893, certaines modifications. Celles-ci auraient pour objet :

1° De soumettre les comptes des trésoriers de ces sociétés au contrôle des juridictions administratives chargées de l'apurement des comptes des communes. Actuellement, les opérations effectuées par ces sociétés sont soumises à l'inspection des agents des finances et au contrôle d'une commission spéciale fonctionnant dans chaque département et à Alger, pour les Territoires du Sud.

2° D'admettre les dites sociétés à ester en justice devant la juridiction musulmane. Cette disposition donnerait à l'administrateur des moyens plus faciles et moins coûteux pour poursuivre le recouvrement des prêts.

3° De créer un fonds commun destiné à l'attribution de secours ou d'avances remboursables

(1) V. *Les Sociétés indigènes agricoles de prévoyance au Maroc*, par René Rozier, p. 61.

en cas d'évènements calamiteux. Les sociétés de prévoyance seraient solidaires les unes des autres et alimenteraient pendant les années de bonne récolte, ce fonds commun. D'autre part, la mission de ces sociétés serait étendue : elles disposeraient, comme au Maroc, de pouvoirs et de moyens d'action plus efficaces. Elles pourraient notamment s'associer pour la constitution de silos communs, de docks coopératifs, etc. Enfin, elles seraient organisées pour défendre, devant le juge, en qualité de tutrices naturelles, les intérêts des adhérents contre les usuriers et les accapareurs.

4° De modifier la composition du Conseil d'administration et des conseils de section. Actuellement la djemâa ne paraît pas qualifiée pour représenter, dans le douar, les intérêts de la société de prévoyance, car elle peut comprendre des indigènes qui ne sont pas sociétaires. Aussi, le projet de loi prévoirait la formation de conseils composés, sous la présidence du caïd, de 6 membres élus sous certaines conditions, exclusivement par les membres de la société. L'Administrateur aurait accès au conseil de section avec voix délibérative. De même, le Conseil d'administration comprendrait, sous la présidence de l'Administrateur, des sociétaires élus par les conseils locaux de sections, à raison de 2 représentants par conseil. Le secrétaire général pour les affaires indigènes dans l'arrondissement où est situé le chef-lieu du département, le sous-Préfet pour les autres arrondissements, auraient entrée avec voix délibérative au conseil d'administration.

Toutes ces dispositions sont de nature à combler les lacunes de la loi de 1893, lacunes que l'expé-

rience de ces dernières années a suffisamment révélées.

L'action des sociétés indigènes de prévoyance est complétée par celles des mutuelles-labours. Ce sont des associations de cultivateurs indigènes qui existent surtout dans les communes mixtes du département de Constantine. « Exclusivement créées dans l'intérêt des indigènes, elles ont pour objet : 1° De se prémunir plus complètement, au moyen de prestations en nature contre les dommages pouvant être causés à leur récolte par la grêle et autres fléaux agricoles, ainsi que contre la mortalité du bétail; 2° de créer des champs d'expériences destinés à propager les méthodes de cultures modernes chez les indigènes, en utilisant notamment la charrue française, et en propageant l'emploi des semences de choix; 3° d'encourager et même de fonder en vertu des lois en vigueur, notamment celle du 14 juin 1908, des caisses de crédit mutuel agricole » (1).

Ces sociétés rendent de grands services aux indigènes des communes mixtes, qui préfèrent la prestation en nature à la cotisation. D'autre part, en plus des principes de mutualité et d'assurance qui sont à la base de leur organisation, il y a l'idée d'éducation des indigènes au point de vue agricole, idée que nous allons retrouver dans d'autres institutions en étudiant l'éducation agricole et industrielle dans la commune mixte.

(1) V. Lettre de M. Jonnart citée par M. Pasquier-Bronde: *Les Associations agricoles en Algérie*, Thèse 1911, Alger, p. 459.

SECTION IV

L'Education agricole et industrielle dans la Commune Mixte (1)

L'éducation professionnelle agricole a pour objet de propager, parmi les cultivateurs indigènes, des procédés de culture simples mais rationnels; de fournir à ces cultivateurs les moyens de mettre en application les méthodes enseignées; enfin, de coordonner l'action des Sociétés de Prévoyance et des Mutuelles-Labours, dans le but de régulariser et de développer la production indigène.

Le programme à réaliser dans chaque commune mixte est arrêté, sous la direction de l'Administrateur, par un comité consultatif composé de colons et d'indigènes compétents, et de l'inspecteur de l'enseignement professionnel attaché à la Direction des Affaires indigènes du Gouvernement Général.

L'éducation professionnelle agricole est généralement donnée, soit dans des centres spéciaux, soit dans des sociétés de culture indigènes dites « djemaat el Felaha ».

Les centres sont en principe constitués par une ferme avec ses dépendances et terrains de culture, prélevés, autant que possible sur le domaine com-

(2) V. Publication de la Direction des Affaires indigènes: *Initiation pratique des indigènes à l'agriculture et à l'industrie*, 1923.

munal. Un enseignement pratique est organisé soit à la ferme exploitée, soit dans les douars. A la ferme, les cultivateurs viennent accomplir un stage d'une quinzaine de jours, pendant lequel ils sont initiés à nos méthodes culturales : labours préparatoires, sulfatage, sélection de semences, conduite des principaux instruments agricoles, soins à donner aux animaux. Cet apprentissage a lieu sous la direction d'un chef de culture qui est généralement choisi parmi les anciens élèves des écoles d'agriculture. Ce praticien connaît la langue arabe et les habitudes des cultivateurs indigènes. Il est suppléé par un garçon de ferme.

Dans les douars, des chefs de culture spéciaux ont pour mission de donner aux indigènes des leçons pratiques et de diriger leurs efforts. Ces agents surveillent en même temps l'emploi et le remboursement des prêts de la Société de Prévoyance; ils fournissent en outre à l'administration des renseignements permettant de connaître exactement la situation économique des agriculteurs indigènes et pouvant servir de base à l'assiette de l'impôt. Ils doivent tenir des registres spéciaux, donnant pour chaque cultivateur d'un douar, des indications précises sur sa manière de cultiver, sur le nombre de charrues françaises qu'il emploie, sur les rendements moyens obtenus, sur le nombre d'animaux employés. Ces renseignements, qui sont contrôlés par l'inspecteur de l'enseignement professionnel, font connaître immédiatement la situation de chacun des cultivateurs dirigés par le chef de culture et font par suite ressortir les améliorations à réaliser.

« En un mot, le rôle des chefs de culture est, tout en aidant au perfectionnement de l'agriculture indigène, de créer dans chaque douar, un noyau de bons cultivateurs, destinés à servir d'exemple à leurs coreligionnaires, et qui, par une heureuse contagion, entraîneront peu à peu vers le progrès, les routiniers récalcitrants » (1).

L'institution des « djemaat el Felaha » (2) est due à l'initiative et la clairvoyance de M. ROLLAND, Inspecteur de l'enseignement professionnel des indigènes. Ce sont des sociétés à forme civile qui groupent 20 à 50 petits cultivateurs indigènes, faisant déjà partie de la Société de Prévoyance de leur commune. Elles s'adressent plus spécialement aux indigènes qui ne labourent annuellement que quelques hectares et qui n'ont pas les moyens d'améliorer, par eux-mêmes, leur situation. En se réunissant, ils bénéficient chacun de l'effort collectif, et ils sont en outre aidés par l'administration.

La direction de la « djemâa el Felaha » appartient à un conseil d'administration présidé par l'administrateur de la commune mixte. Un chef de culture a la conduite de l'entreprise.

Chaque société est pourvue d'un capital formé à l'aide des fonds de la Société de Prévoyance et des fonds des douars. Ce capital permet de fournir le cheptel vif et mort, aux sociétaires qui s'engagent à cultiver, sous la surveillance du chef de

(1) *Initiation pratique des indigènes à l'agriculture et à l'industrie*, déjà cité, p. 6.

(2) Publication de la Direction de l'Agriculture, du Commerce et de la Colonisation au Gouvernement Général : « *Les Sociétés de culture indigènes* » 1919.

culture, et à amortir dans des conditions déterminées, les avances qui leur sont consenties. Ces conditions sont fixées dans un cahier des charges qui est établi par le conseil d'administration d'accord avec les intéressés.

Les djemaat el Felaha n'existent pas encore dans toutes les communes mixtes, mais on peut leur prédire un brillant avenir. Elles ont déjà fourni dans les circonscriptions où elles fonctionnent, d'heureux résultats; elles ont permis notamment à de nombreux cultivateurs ruinés de se relever et de réaliser une sorte de péréquation de l'exploitation du sol.

L'action des centres d'éducation et des sociétés de culture indigènes, est complétée par l'institution, dans chaque commune mixte de concours agricoles. En vue d'encourager et d'intensifier les cultures des céréales chez les indigènes, le Gouverneur Général a en effet, institué par arrêté du 15 décembre 1925 (1), des concours locaux. La commune mixte est divisée en deux secteurs (2) qui concourent à tour de rôle. Des jurys composés de praticiens européens et indigènes établissent ces secteurs et fixent les récompenses à attribuer aux cultivateurs indigènes ayant réalisé certaines améliorations culturelles.

Les cultivateurs sont constitués en deux groupes: le premier comprend les petits et moyens proprié-

(1) Une circulaire du 17 novembre 1913 du Gouverneur général Lutaud avait institué des concours semblables dans les communes mixtes.

(2) L'un pour la région montagneuse, l'autre pour la région de plaine.

taires; le deuxième les grands propriétaires. Des primes en espèce pouvant aller de 10 à 600 francs, et diverses récompenses : diplômes, médailles, distinctions honorifiques, sont attribuées aux lauréats de ces deux groupes. Enfin des encouragements sont également réservés aux ouvriers agricoles et aux « khammès » qui travaillent pour le compte d'autrui.

Les dépenses des concours, arrêtées chaque année à 7.000 francs par commune mixte, sont supportées par le budget de la colonie, avec participation des fonds des douars pour une somme de 2.000 francs.

Les premiers concours ont eu lieu en 1926; ils paraissent avoir intéressé les indigènes, et on peut espérer que par l'émulation qu'ils susciteront entre eux, les cultivateurs indigènes amélioreront leurs méthodes culturales et obtiendront des rendements plus réguliers.

L'éducation industrielle a pour but de former, dans les différents corps de métiers, la main-d'œuvre indigène qui fait à peu près complètement défaut dans les milieux ruraux.

Elle est donnée dans des centres ou écoles qui ont pour but de former des demi-ouvriers capables de faire les réparations les plus courantes du matériel agricole et d'aider les ouvriers français. C'est ainsi que des écoles de maçonnerie, de menuiserie, de charronage, de bourrellerie fonctionnent dans plusieurs centres de communes mixtes. Les élèves reçoivent une modeste rétribution et sont employés pour les travaux qui concernent les bâtiments communaux. Chaque école est dotée d'un budget dont les recettes et les dépenses sont in-

corporées au budget communal. Les ouvriers ainsi formés travaillent ensuite pour le compte des communes et des particuliers. On escompte que les maçons pourront apporter d'heureuses modifications à l'habitation indigène encore si primitive.

Enfin, les centres d'éducation industrielle se sont déjà préoccupés de développer certaines industries indigènes, et d'en introduire de nouvelles qui, pouvant s'exercer sous le toit familial, permettront d'utiliser cette énorme main-d'œuvre féminine et enfantine qui reste presque inoccupée dans les montagnes de la grande et de la petite Kabylie. L'artisanat indigène a pris cette dernière année, une importance considérable. Sous l'impulsion énergique des autorités locales, des industries anciennes ont été rénovées, les artisans ont amélioré et augmenté leur production.

Tous les centres d'éducation, soit industrielle, soit agricole, paraissent parfaitement adaptés à l'état présent de la population musulmane qui est dans nos campagnes hors d'état de tirer partie d'un enseignement technique. Ils fonctionnent à l'aide des subventions de la colonie, mais déjà, dans certaines communes mixtes, les ressources tirées du travail des apprentis ou de la ferme exploitée, suffisent à assurer l'existence de ces institutions.

Dans les communes des Territoires du Sud, l'éducation professionnelle agricole et industrielle n'a pas reçu le même développement que dans les communes mixtes de l'Algérie du Nord. Au point de vue agricole, il faut noter que les cultures de céréales sont peu pratiquées; les indigènes cultivent surtout le palmier-dattier. L'Administration s'occupe d'améliorer la qualité des produits au moyen d'expériences réalisées dans des stations agricoles

qui ne dépendent pas des autorités locales. Au point de vue industriel, certaines communes sont sur le point d'organiser des écoles professionnelles de menuiserie et de maçonnerie.

.*
**

L'étude que nous venous de faire nous a montré que l'assistance et l'éducation de nos sujets musulmans sont organisées d'une façon satisfaisante dans la commune mixte. Toutes les œuvres sociales qui fonctionnent sous l'impulsion de l'administrateur tendent en dernier lieu, à accroître la valeur économique de l'indigène. Les résultats obtenus sont déjà sensibles; on assiste actuellement à une véritable transformation de la vie économique de la commune mixte, qui semble être entrée résolument dans une voie nouvelle.

Conclusion

Au cours des chapitres qui précèdent, nous avons examiné objectivement et avec un constant souci d'impartialité, tous les rouages qui donnent à la commune mixte d'Algérie sa physionomie originale. L'analyse à laquelle nous nous sommes livré nous a amené parfois à formuler une appréciation, voire une critique de détail. Il nous reste maintenant à envisager l'institution dans son ensemble, à exposer les critiques auxquelles elle donne lieu, à souligner le rôle politique qu'elle joue en Algérie.

Il importe tout d'abord, de rappeler que les partisans et les adversaires du régime des bureaux arabes firent, au régime des communes mixtes, dès son établissement, une guerre longue et acharnée. On raillait l'impuissance des nouveaux administrateurs qui ne disposaient pas des énergiques moyens d'action dont leurs prédécesseurs avaient laissé le souvenir. Les colons trouvaient que l'on n'allait pas assez vite dans la voie de la colonisation.

« C'était le temps » dit M. LAPAINE, « où les administrateurs étaient notés d'arabophilisme, et où l'on dirigeait contre eux les plus graves imputations : on parlait mystérieusement d'une organisation redoutable qui avait succédé à celle des

bureaux arabes; on parlait de puissance occulte, de pouvoirs d'exception, d'une législation spéciale, d'une comptabilité fermière qui autorisait toutes les suspensions. Il s'était formé, à cet égard, une véritable légende » (1).

Toutes ces accusations finirent par tomber; elles étaient visiblement inspirées par les passions, les rancunes et l'ambition des politiciens.

Mais les critiques qui ont été adressées à l'organisation de la commune mixte ont conservé toute leur valeur: on lui a reproché de ne pouvoir établir, en raison de son immense étendue et de sa constitution artificielle, aucune communauté d'intérêt. (2) On a fait également remarquer que les indigènes sont spoliés par les colons, puisque les centres bénéficient des ressources qui sont produites en majeure partie par les indigènes des douars et des tribus .

Pour toutes ces raisons, on considère la commune mixte comme un régime provisoire institué pour ménager la transition entre le régime militaire et le régime communal de droit commun.

« Ce type d'administration a pour but » dit M. Larcher « de préparer la colonisation, en assurant notre domination sur les masses indigènes;

(1) Lapaine, p. 17.

(2) Charpentier: *Précis de législation algérienne*, p. 116; Robe: *Journal de jurisprudence de la Cour d'Alger*, 1896, p. 288; Vœu du Conseil général d'Alger, 8 mai 1897; Comptendu, pp. 524 et suivantes; Piquet, col. fr., p. 135; Piquet: *Les réformes en Algérie et le statut des indigènes*, p. 192.

« il doit progressivement faire place à la commune
« de plein exercice » (1).

Certes la commune mixte ne constitue pas, au de vue administratif, nous l'avons montré, une véritable commune. Organiser et réunir des territoires indigènes et des centres de colonisation, c'est associer, au mépris des faits, des intérêts contraires. Il ne peut y avoir dans la commune mixte qu'une juxtaposition d'intérêts et alors la conception même de la commune ne saurait trouver place dans une pareille organisation. Il n'est pas jusqu'au terme mixte qui ne paraisse sujet à critique car nous savons qu'il existe des communes mixtes peuplées exclusivement d'indigènes et où l'élément colonisateur fait complètement défaut.

Notre action en Algérie doit donc tendre à développer le régime des communes de plein exercice puisque l'organisation de rouages administratifs analogues constitue dans tous les pays civilisés, la base même de la société. Aussi peut-on dire que l'extension de ce régime fut depuis la conquête une des préoccupations dominantes de l'administration algérienne. « Multiplier en Algérie des communes faites à l'image de la Métropole », lit-on dans un rapport de 1854, « n'est-ce pas étendre et consolider tout à la fois les fondements de la France algérienne ? La commune, en créant des besoins et des intérêts collectifs, fait naître, par cela même, parmi ses membres actifs, le concert des volontés et la solidarité des efforts en vue du bien général ; et, dans cette solidarité se confondent, pour s'effacer

(1) Larcher, 3^e édit., p. 736.

avec le temps, les diversités d'origine et de race qui caractérisent, à ses débuts, toute agrégation agricole » (3). Pour multiplier les communes de plein exercice, il importe de créer de nouveaux villages de colonisation et de pourvoir à leur peuplement. Mais ces villages pourront-ils un jour, être suffisamment nombreux, pour justifier la suppression de toutes les communes mixtes ? Un rapide examen de ce problème nous indique tout d'abord que dans certaines régions où la colonisation a atteint son maximum, la création de nouveaux centres ne paraît pas possible : les territoires indigènes qui existent dans ces régions, ne pourront donc jamais être complètement englobés par des communes de plein exercice. D'autre part, les communes mixtes de la Kabylie ont une population indigène déjà très dense ; il est donc peu probable que, dans ces circonscriptions généralement pauvres, le peuplement européen puisse de longtemps se réaliser. Il en est de même dans les communes mixtes des hauts plateaux et des Territoires du Sud, en raison du climat chaud et sec qui s'opposera toujours à toute entreprise de colonisation intensive.

Enfin, il faut constater que la petite colonisation subit une crise profonde depuis quelques années. Si la population nationale augmente en Algérie, c'est uniquement dans les agglomérations urbaines déjà importantes. Mais les centres ruraux se dépeuplent. Même si l'on ne veut voir dans ce fait qu'un trouble passager, causé par la guerre, il n'est pas douteux que l'implantation du colon en Algérie,

(3) Rapport du Ministre de la guerre à l'Empereur, 16 juin 1854. Mén. 1830-1860, p. 218.

quoique pouvant encore se développer, est forcément limitée. Il est nécessaire, en effet, d'avoir des terres disponibles, et l'on sait à quels inconvénients l'administration se heurte déjà actuellement lorsqu'elle veut constituer un périmètre de colonisation. Les terres domaniales font défaut et il ne saurait être question pour combler cette insuffisance, de déssaisir les indigènes de leurs terres.

On pourrait, il est vrai, dans certaines régions, rattacher plusieurs douars aux centres existants et diminuer ainsi les territoires soumis au régime des communes mixtes. Mais, nous avons déjà souligné les difficultés éprouvées par les maires dans l'administration des indigènes n'habitant pas les villes. D'ailleurs, il faut réagir contre cette théorie qui veut que l'indigène soit considéré comme étant parvenu à un degré de civilisation différent suivant qu'il se trouve en commune indigène, mixte ou de plein exercice. « Cette théorie fausse de l'assimilation » disait déjà en 1895, M. Jules CAMBON, « d'après laquelle l'état parfait pour l'indigène est la commune de plein exercice, a conduit le gouvernement à appliquer à l'Algérie la loi municipale du 5 avril 1884, en constituant les communes au moyen de centres européens, auxquels cette loi pouvait convenir, et des groupes de populations indigènes en contact immédiat avec ces centres. Le résultat auquel on est arrivé ne semble pas répondre aux espérances fondées sur l'application du régime municipal français à des groupes de populations indigènes. » (1).

(1) Séance du Conseil de gouvernement, 6 septembre 1895. Étude du projet de réorganisation des djemaas de douars des communes mixtes,

Ainsi, toutes les communes mixtes ne pourront jamais devenir, ainsi que l'espérait le législateur de 1868, des communes de plein exercice. C'est, qu'en effet, la conception de 1868 a été faussée, nous l'avons déjà dit, le jour où les communes mixtes, au lieu de demeurer restreintes aux territoires pour lesquelles elles avaient été créées, c'est-à-dire aux territoires où les intérêts indigènes étaient effectivement mêlés aux intérêts français, se sont considérablement étendues, englobant des douars et tribus uniquement peuplés d'indigènes.

S'il ne semble pas possible de confondre la masse de la population indigène, avec la population européenne, dans une administration unique, on peut envisager comme terme du régime transitoire des communes mixtes, l'érection en communes autonomes d'une part, de tous les centres de colonisation, et d'autre part, des douars. On a proposé en effet, de remplacer la commune mixte par une circonscription cantonale instituée pour la police des indigènes, mais dans laquelle on laisserait leur autonomie administrative et financière aux douars érigés en communes indigènes. Ce système se rapprocherait de celui qui avait été tenté par l'Amiral DE GUEYDON.

L'idée est séduisante ! Est-elle réalisable ? Nous avons vu que les centres de colonisation, insuffisamment développés, ne pouvaient être érigés en communes de plein exercice, faute de ressources permettant l'équilibre de leurs budgets. Cette difficulté pourrait cependant disparaître en favorisant le peuplement de ces centres, et en faisant contribuer le budget de l'Algérie aux dépenses municipales des nouvelles communes, pendant les premières années de leur formation. Mais cette dernière

solution nous apparaît comme étant dangereuse, car il n'est pas possible d'affirmer que ces centres pourront se passer, un jour, du concours de la colonie. Quoi qu'il en soit, elle permettrait de constituer en communes tous les villages de colonisation, dès qu'ils présenteraient un noyau de population française, si peu important soit-il, et dès qu'ils seraient dotés de bâtiments et ouvrages communaux et de voie d'accès. Les centres en voie de création, seraient administrés provisoirement, directement et séparément, par l'administrateur de la circonscription cantonale. Ils ne formeraient pas une unité administrative, mais une simple opération de colonisation. Dès qu'ils auraient une existence réelle, ils deviendraient de plano, une commune de plein exercice, et ne seraient plus sous l'autorité de l'administrateur.

Quant à l'érection des douars en communes indigènes, elle peut être considérée comme l'aboutissement logique de notre politique indigène. La djemâa de douar est élective depuis 1919, le douar lui-même, nous l'avons vu, constitue déjà une unité administrative. Mais les indigènes seront-ils aptes à gérer eux-mêmes leurs intérêts locaux ? On peut répondre qu'ils ne feront pas plus mal leurs affaires que tant d'autres populations indigènes des divers continents qui ont obtenu de leurs dominateurs une certaine autonomie (1). D'ailleurs, la plupart des conseils municipaux des communes rurales de France n'étaient-ils pas, il n'y a pas un siècle, tout aussi incapables en matière d'administration ?

(1) Par exemple les tô, montagnards des marches du Tonkin.

Les nouvelles communes indigènes auraient-elles les ressources nécessaires pour alimenter un budget de dépenses municipales ? A part quelques douars peu peuplés, et absolument dépourvus de communaux, il est à présumer que les nouvelles communes pourraient supporter les dépenses qui leur incomberaient. D'ailleurs, il n'est pas douteux que la formation, dans chaque douar, de villages indigènes supposant un regroupement de toutes les habitations isolées, contribuerait à donner à ces douars, les caractères naturels d'une commune (1). Bien entendu, en Kabylie, la commune indigène ne serait pas le douar, mais bien le village qui est l'équivalent de notre commune rurale.

Ainsi, la formation de circonscriptions cantonales, composées de communes indigènes autonomes, ne paraît pas soulever pratiquement, de graves objections. Mais nous pensons que cette forme d'administration locale des indigènes, si elle réalisait l'idée de notre commune française, présenterait actuellement, au point de vue politique, des inconvénients que nous allons essayer de mettre en relief.

Tout d'abord, il est utile d'indiquer les avantages du régime des communes mixtes. Si les douars et les centres de colonisation ont été réunis en une seule circonscription, il ne faut pas voir dans cet acte un caprice de l'administration algérienne. C'est l'expérience qui a révélé l'importance de cette association, et pour la colonisation, et pour l'administration des indigènes. Les romains avaient d'ailleurs

(1) Il s'agit du projet de paysannat indigène qui a été exposé dans une circulaire de Monsieur le Gouverneur général Viollette du 13 avril 1927.

compris que le groupement administratif des indigènes autour des centres de population romaine et latine étaient en Algérie une nécessité inéluctable (1).

Au point de vue administratif, le régime de la commune mixte qui est l'œuvre du Gouverneur général présente de nombreux avantages : il est doué d'une certaine souplesse; l'indépendance de ses rouages se prête excellemment aux transformations qui s'imposent dans un pays en voie d'évolution. Enfin, son caractère primordial, c'est le principe d'autorité qui est à sa base. Administrée par un fonctionnaire, administrateur ou officier, qui ne dépend, par suite, que du pouvoir central et par une assemblée dont le rôle est purement consultatif, la commune mixte n'est pas décentralisée. Elle subit plus profondément l'action de l'administration supérieure; et les hommes qui sont placés à sa tête, sont préparés par un long apprentissage au rôle qu'ils ont à remplir; ils ont pour fonction spéciale de s'occuper des indigènes, d'être auprès d'eux le représentant de l'Etat, et d'exercer en son nom l'autorité tutélaire dont ils ont besoin. Connaissant la mentalité des indigènes, parlant leur langue, ils sont, nous l'avons déjà dit, des conseillers et des éducateurs dans tous les domaines de l'activité humaine.

Somme toute, ce qui fait la commune mixte, ce n'est pas, à notre avis, la circonscription par elle-même avec ses limites artificielles, mais c'est surtout le fonctionnaire qui, avec ses pouvoirs spéciaux

(1) V. Lacroix: *Colonisation et administration romaine de l'Afrique septentrionale*, R. A., 1863, p. 429,

et la mission sociale dont il est investi, administre directement les indigènes, ne laissant à leurs chefs naturels que des attributions réduites. Aussi bien, elle n'est pas autre chose qu'un bureau arabe. Cette institution du Maréchal BUGEAUD reposait absolument sur le même principe; elle a subi bien peu de modifications dans les Territoires du Sud et dans l'Algérie du nord, on lui a donné une forme civile. Toutefois, il faut noter que dans l'organisation de la commune mixte, on a tenu compte des défauts des bureaux arabes. Les administrateurs de communes mixtes et les chefs d'annexes des Territoires du Sud, ont moins d'autorité que leurs prédécesseurs; ils sont soumis à un contrôle étroit, alors que les chefs des bureaux arabes jouissaient d'une indépendance véritable et étaient par suite irresponsables.

Le principe d'autorité est toujours nécessaire à l'administration des indigènes. « Ils sont », dit M. MERCIER, « de grands enfants incapables de se conduire seuls. Il faut les mener fermement, ne supporter d'eux aucune incartade... en même temps il faut les protéger, les guider et surtout reconquérir notre influence sur eux par l'exemple constant de notre supériorité morale (1). D'ailleurs ils reconnaissent eux-mêmes les avantages du régime de la commune mixte (2). Quand ils ont à se plaindre, ils vont trouver l'administrateur qui règle au mieux les litiges qui les divisent. Dans une commune de

(1) *La question indigène en Algérie.*

(2) V. H. Pensa: *L'Algérie*, pp. 101 et 106, cité dans le rapport de la commission des réformes administratives instituée au Gouvernement général en 1902, pp. 14 et suiv.

plein exercice, ils ne savent à qui s'adresser, en raison de la diversité des fonctions; ils tombent alors entre les mains d'hommes d'affaires qui les exploitent sans vergogne.

Mais, la commune mixte, dira-t-on, ne comprend pas que des indigènes; il y a aussi des colons, et pour ceux-ci un régime autoritaire peut paraître inutile. Il y a cependant grand intérêt à maintenir un village de colonisation pendant les premières années de son existence, sous l'administration d'un fonctionnaire. Le colon est, en effet, astreint à certaines obligations qui doivent être contrôlées constamment par le pouvoir central. Ne voit-on pas, quelquefois, dans une commune de plein exercice, le maire se faire, par intérêt électoral, le complice d'un colon qui n'assure pas l'exécution des conditions que l'administration lui a imposées, en échange des terres qu'elle lui a concédées gratuitement ? D'ailleurs, nous avons indiqué que le centre a tout avantage à rester sous le régime de la commune mixte, tant qu'il n'a pas acquis un développement suffisant pour justifier son érection en commune autonome. Il participe, en effet, aux ressources générales de la commune mixte, qui sont, il faut bien le reconnaître, alimentées pour une grande partie par les indigènes. C'est ce qui peut faire croire à une spoliation de ces derniers par les colons. En réalité il n'en est rien, car l'existence d'un centre est une source de richesse pour les douars. Les indigènes bénéficient, en effet, du développement d'un village de colonisation, même quand ils ne vivent pas tout auprès : leurs terres, leurs denrées, leurs salaires haussent de valeur, grâce aux colons.

Ainsi, bien que les intérêts français et indigènes ne soient pas, dans la commune mixte, confondus, ils se pénètrent réciproquement. Cette circonscription administrative est véritablement le champ d'application de cette politique d'association qui se propose d'éveiller de nouvelles intelligences, d'émanciper les cerveaux des servitudes imposées par la nature, de créer à la société future des ressources infinies, en relevant la condition matérielle des indigènes, et en leur permettant de contribuer, au même titre que les colons, au développement économique de l'Algérie. La commune mixte est donc bien, avec son vaste territoire et ses revenus considérables, un « précieux instrument de progrès » (1)

Qu'elle ne soit pas une véritable commune, peu importe. L'essentiel n'est-il pas d'adapter les rouages administratifs aux besoins et aux mœurs des populations et de gouverner celles-ci avec le moins de difficultés possibles. D'ailleurs les douars ne jouent-ils pas dans la commune mixte le rôle social que l'on attribue dans tous les pays à la commune?

Il est évident que l'administrateur de la circonscription cantonale, avec ses pouvoirs de police, ne posséderait ni le prestige ni l'autorité nécessaire pour remplir dans des communes indigènes autonomes la mission sociale dont l'administrateur est actuellement investi. D'autre part, l'éparpillement du budget de la commune mixte entre les douars aurait des conséquences regrettables car, outre la perte que les centres de colonisation subiraient, il

(1) Mallarmé, p. 145.

n'apporterait pas aux indigènes un surcroît de richesses, en raison des frais d'administration qui apparaîtraient dans chaque douar. Le budget ainsi dissocié, ne permettrait plus d'entreprendre des travaux, suivant un programme général. En outre, la commune indigène se désintéresserait complètement de la colonisation. Enfin, en séparant nettement les intérêts français et indigènes, on peut craindre que le municipalisme ne serve de refuge à l'esprit de résistance et de rancune. Les indigènes ont, certes, manifesté leur loyalisme en combattant, pendant la dernière guerre aux côtés des soldats français. Mais ce fait que nous devons reconnaître en toute sincérité, ne constitue pas à lui seul une preuve d'attachement indéfectible à la France. Car si la masse de la population musulmane, surtout celle qui vit dans nos communes riches, est fidèle, on ne peut pas dire qu'elle nous soit profondément attachée. Ce qu'elle aime, ce n'est pas le génie de la France, c'est sa puissance qui lui assure la paix, garantit les récoltes et l'écoulement de tous les produits, les met à l'abri du pillage. L'indigène est encore à la phase critique où il connaît surtout ses droits et bien peu ses devoirs. Et ni l'instruction ni la liberté n'ont pu encore éclairer son âme. « Il conserve encore à l'égard des français un peu de répulsion : hérétiques, nous sommes impurs ; impurs, nous lui paraissions sales ; car il dissocie mal les deux concepts de pureté et de propreté. Nous lui sommes désagréables, aussi, par notre recherche du progrès et les changements souvent profonds qu'elle entraîne dans son milieu ; par nos habitudes d'ordre et l'acharnement que met chacun de nous à améliorer sa condition par un travail dans lequel nous l'entraînons, malgré lui. Toute

cette agitation trouble son idéal de repos et de sérénité ». (1).

Et même qu'il n'ait pas la pensée que quelque jour le triomphe de l'Islam le débarrassera de la suprématie « du roumi » et lui rendra une indépendance qu'il n'a du reste jamais eue, il serait présomptueux de le croire. D'ailleurs comment n'aurait-il pas cette pensée alors qu'en face de lui nous lui donnons le spectacle de nos luttes ardentes et démesurées, de nos polémiques de presse qui affaiblissent le prestige que notre civilisation nous assure. Ne devons-nous pas craindre que cet état d'esprit soit exploité le jour où le douar constituera une circonscription en quelque sorte fermée à notre action, puisque érigée en commune autonome ?

Il va de soi que ces objections n'auront plus de valeur lorsque les indigènes se seront façonnés à nos idées, qu'ils auront adopté notre civilisation, et qu'ils penseront comme nous. L'évolution, très lente qui se dessine actuellement parviendra-t-elle à ce stade suprême ? La consultation du passé d'où l'on tire généralement de précieux enseignements, nous indique bien que les occupations successives dont l'Algérie a été l'objet, ont amené au bout d'un certain laps de temps, la fusion quasi complète de l'envahisseur et de l'autochtone. Mais les circonstances qui ont accompagné les occupations carthaginoises et romaines d'une part, et arabes d'autre part, ne semblent pas absolument semblables à celles que nous constatons pendant la conquête française. Il faut noter, en effet, que chacune de ces

(1) Etude de M. Louis Milliot: « *Notre politique musulmane* », déjà cité.

fusions a été favorisée par un grand mouvement de conversion des indigènes à la religion du peuple conquérant. Les Carthaginois et les Romains ont apporté le christianisme; les Arabes, l'islamisme. Or, nous n'avons jamais cherché, en Algérie, à imposer aux indigènes une religion quelconque. Et l'islamisme est plutôt pour nous un obstacle, il est en effet, « une conception d'organisation théocratique que les Musulmans considèrent... comme un idéal, dont la réalisation demeure encore possible et auquel ils ne renoncent qu'à regret, pour évoluer lentement sous la poussée des nécessités inéluctables » (1).

Ainsi, les deux groupes ethniques qui coexistent en Algérie, présentent encore trop de différences pour prévoir, même dans un avenir assez éloigné, une fusion complète. L'histoire peut d'ailleurs encore nous indiquer qu'en partant de l'état social où se trouvent les indigènes, nous avons mis, nous français, plus de 10 siècles pour arriver au degré de culture actuel. « Il paraît donc raisonnable, » dit M. Milliot, « de se représenter la société nord-africaine comme devant conserver, pendant un temps indéterminé, sa division fondamentale actuelle en deux milieux: européen et indigène, le premier, plus faible numériquement, mais mieux armé pour la lutte économique, amenant plus ou moins rapidement le second aux progrès matériels de notre civilisation et agissant sur lui, dans le domaine intellectuel et moral, par une lente imprégnation (2).

(1) *Notre politique musulmane*. Etude de M. Louis Milliot, citée ci-dessus.

(2) Etude déjà citée.

La commune mixte a donc une longue phase d'existence devant elle. On ne peut donc la considérer comme une institution transitoire; car cette épithète pourrait aussi bien s'appliquer à la commune de plein exercice, qui ne représente pas le droit commun, puisque les indigènes continuent à former dans son sein, une classe ne possédant pas les mêmes droits que les français.

Faut-il conclure alors que la commune mixte est une institution complètement indéformable? Raisonner ainsi serait faire preuve de moins de clairvoyance qu'en souhaitant sa transformation immédiate en commune de plein exercice. Le principe, excellent, doit subsister. Mais on doit apporter dans l'organisation et le fonctionnement toutes les modifications voulues, afin que l'institution puisse suivre sans efforts, l'évolution algérienne. Nous voyons, quant à nous, des réformes immédiates et d'autres à plus longue échéance, que nous ne pourrions qu'esquisser.

Tout d'abord, la nécessité d'un regroupement de certaines circonscriptions apparaît comme indispensable. A côté de communes mixtes comportant d'immenses étendues, il s'en trouve, par suite de l'érection progressive des centres de colonisation, d'autres beaucoup moins importantes, dont la fusion peut être envisagées. Il faut que les diverses circonscriptions s'adaptent le plus possible au morcellement du pays. Les délégations financières (1) ont demandé à plusieurs reprises une réorganisation territoriale de certaine communes mixtes.

(1) Session ordinaire, 1926.

Cette opération administrative ne peut cependant être effectuée que par étapes, car bien que les limites de ces unités administratives soient artificielles, toute modification soulève des problèmes complexes que l'administration est obligée de résoudre aux mieux des intérêts en présence. Ces difficultés montrent d'ailleurs combien il est délicat de toucher à une organisation qui constitue en quelque sorte « l'armature de la domination française en Algérie » (1).

Une autre réforme qui pourrait être réalisée consisterait à doter les communes mixtes d'une législation nouvelle s'inspirant de la loi de 1884. Nous avons vu en effet que les textes actuels se caractérisent par la facilité avec laquelle on peut les interpréter dans des sens différents. La période de tâtonnement est terminée; on ne peut plus invoquer le caractère provisoire de cette institution déjà cinquantenaire, pour éviter de fixer par des textes précis son régime administratif.

En ce qui concerne l'administration des indigènes il nous paraît tout à fait intéressant de détacher, loin des chefs-lieux et lorsque les circonstances le permettent, des adjoints, en leur confiant la surveillance de secteurs comprenant plusieurs douars. Trop souvent, l'administrateur ne sait rien, ne voit rien ou ne fait rien dans un douar sans l'avis du chef indigène: il arrive qu'il soit ainsi trompé ou qu'il ignore ce qui se passe dans ce douar où des

(1) M. Mirante, Directeur des Affaires indigènes, Commissaire du Gouvernement. Séance de la Délégation des non-colons, 19 mai 1926.

actes d'injustices peuvent être commis. Pénétrer de plus en plus les milieux indigènes, connaître par soi même leurs besoins et leurs vœux, exercer sur les caïds une surveillance active pour éviter les exactions, tel serait le rôle de ces adjoints qui renseigneraient à leur tour, l'administrateur.

Enfin il est certain que l'évolution de notre politique indigène franchement libérale, exigera, dans le cadre de la commune mixte, une plus large décentralisation du douar et des centres de colonisation. Lorsque la djemâa aura montré des aptitudes réelles dans la gestion des intérêts locaux des indigènes, on pourra lui confier le soin de régler et d'administrer en recettes et en dépenses le budget des fonds des douars (1). Le caïd sera alors moins nécessaire; il disparaîtra et le président de la djemâa exercera quelques attributions municipales sous le contrôle de l'administrateur et de la djemâa. Mais le douar continuera à dépendre de la commune mixte dont le budget subsistera. Il sera, somme toute, une commune possédant quelques libertés locales, mais toujours soumise à un pouvoir régulateur externe, celui de l'administrateur. Il n'est pas besoin de dire que nous visons dans cette réforme le douar du pays arabe. En Kabylie nous

(1) Actuellement, le budget des fonds des douars est établi par l'administrateur et voté par la djemâa mais le vote de cette assemblée n'est qu'une fiction. M. Depont, ancien inspecteur général des communes mixtes avait préconisé au Congrès international de sociologie communale (1901) la création de budgets spéciaux pour chaque douar-commune.

avons déjà indiqué que l'organisation du village s'imposait dès à présent.

En ce qui concerne le centre de colonisation, nous tenons comme souhaitable l'extension des attributions des adjoints français.

VU :

Le président de la thèse,
LOUIS MILLIOT.

VU :

Le Doyen,
MORAND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Alger, le 6 décembre 1927.

Le Recteur,
TAILLIART.

Index Bibliographique

Documents officiels

Archives du Gouvernement Général (Directions des Affaires Indigènes et des Territoires du Sud).

L'Assistance et l'Hygiène publiques en Algérie. — Œuvres et Institutions d'Assistance (Direction de l'Intérieur, 1927).

Conseil Supérieur du Gouvernement.

Délégations Financières Algériennes. — Procès-Verbaux des Délégations séparées et plénières.

— V. notamment: Sessions ordinaires 1926 et 1927.

Exposé de la Situation des Territoires du Sud, 4 vol. 1923.

Exposé de la Situation générale de l'Algérie en 1926.

Tableau général des Communes dressé par le Gouvernement Général, 1921.

Procès-verbaux des Conseils Généraux, Alger-Constantine. V. notamment Session 1897.

Recueils de textes et de jurisprudence

Bulletin officiel du Gouvernement de l'Algérie.

DALLOZ. — *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*, 1910, t. I, V. Algérie, p. 316.

ESTOUBLON et LEFÉBURE. — *Code de l'Algérie annoté et suppléments.*

HUGUES et LAPRA. — *Code Algérien*, 1872-1878. Blida 1878.

Journal officiel de l'Algérie (depuis le 7 janvier 1927).

MÉNERVILLE (de). — *Dictionnaire de la Législation Algérienne*, 3 volumes.

Revue Algérienne, Tunisienne et Marocaine de législation et de jurisprudence.

Revue générale d'administration. (V. notamment 1885).

Revue Pénitentiaire, 1900-1901.

SOUTAYRA. — *Législation de l'Algérie.*

TILLOY. — *Répertoire alphabétique de jurisprudence, de doctrine et de législation algérienne et tunisienne*, Alger 1890.

ROBE. — *Journal de la jurisprudence de la Cour d'Appel d'Alger*, 1857-1899.

Ouvrages généraux

Les ouvrages généraux qui ont quelques rapports avec le sujet de cet ouvrage sont très nombreux ; nous n'avons indiqué ci-après que les principaux.

AYNARD (R.). — *L'Œuvre française en Algérie*. Paris Hachette in. 12.1912 358 pages.

BEHIC. — *Rapport de la Commission de 1869*, janvier 1870.

CHARPENTIER. — *Précis de législation algérienne et tunisienne*. Alger, 1899.

COLIN. — *Quelques questions algériennes*. Paris, Larose 1899 in 12, 287 pages.

DEMONTÈS (V.). — *Renseignements sur l'Algérie économique*, Alger 1922 in-8. Imprimerie Algérienne, 175 pages.

DEMONTÈS (V.). — *L'Algérie économique*, Alger, Imprimerie Algérienne, 1922-1923-1926, 3 volumes in-8 parus 455-496-576 pages.

GASSER. — *Rôle social de la France en Afrique du Nord*, Paris, Crès, in-12, 267 pages.

GIRAULT (A.). — *Principes de colonisation et de législation coloniale*, t. III, 4^e édition, Paris. Librairie du Recueil Sirey 1921, in-12 803 pages.

HANOTEAU et LETOURNEUX. — *La Kabylie et les coutumes kabyles*, 3 volumes 1873, in-8.

LARCHER et RECTENWALD. — *Traité élémentaire de législation algérienne*, 3^e édition, 3 volumes, Paris, Rousseau, in-8 1923, V. T. I. 759 pages.

MERCIER (E.). — *La question indigène en Algérie*, Paris, Challamel, 1901, in-12, VIII, 248 pages.

MILLIOT (L.). — *Cours de législation algérienne, tunisienne et marocaine* (professé à la Faculté de Droit).

MILLIOT (L.). — *Notre politique musulmane* (article paru dans « L'année politique française et étrangère », fasc. 2, septembre-novembre 1926.

MILLIOT (L.). — *Les nouveaux qânoun kabyles*, Hespéris, 4^e trim., 1926, pp. 365 et suiv.

- MORGAND (L.). — *La loi municipale*, 2 volumes in-12
Mises à jour par Henri Morgand, Paris-Nancy-
Strasbourg, Berger-Levrault, 1923.
- NAPOLÉON III. — *Lettre au Maréchal de Mac-Mahon
sur la politique de la France en Algérie*, 20 juin
1865.
- PENSA. — *L'Algérie, voyage de la Commission sénatoriale
d'études des questions algériennes*, 1894.
- PIQUET (V.). — *La Colonisation Française dans
l'Afrique du Nord*, Paris, Armand Colin, in-8,
1912, 538 pages.
- PIQUET (V.). — *Les réformes en Algérie et le statut
des indigènes*, Paris, Larose 1919, in-12, 209 p.
- TAILLIART. — *L'Algérie dans la littérature française*.
Paris, Champion 1925, in-8, 676 pages.
- VALET (R.). — *Le Sahara Algérien. — Etude de l'or-
ganisation administrative, financière et judi-
ciaire des Territoires du Sud*, Thèse Alger 1927,
V° page 83.
- RÉMOND (M.). — *L'élargissement des droits politi-
que des indigènes. Ses conséquences en Kabylie*.
Article paru dans la *Revue Africaine*, n° 332.
3° trimestre, 1927.

Ouvrages spéciaux

Les ouvrages traitant exclusivement de la commune mixte sont peu nombreux. On ne peut guère signaler que les études suivantes :

- DE PEYRE. — *Administration des communes mixtes*.
Jourdan, 1881-1884, in-8, 415 pages.
- LAPAINÉ. — *Les communes mixtes et le gouverne-
ment des indigènes*. Paris, Challamel, 1897,
in-8, 129 pages.

MARCHAL. — *L'institution communale en Algérie.*
Rapport au Conseil général d'Alger, 1897.

Il faut cependant ajouter que certains chapitres de notre ouvrage ont fait l'objet d'études, parfois fort complètes, que nous avons consultées avec profit. Voir notamment :

BERNARD (A.). — *L'Organisation communale des indigènes de l'Algérie.* Extrait de la *Revue politique et parlementaire*, août et septembre 1919.

CÉCILE. — *Les adjoints des communes de plein exercice et des communes mixtes de l'Afrique.* (Thèse 1913, Alger, 191 pages).

DOUTTÉ. — *Note sur l'organisation communale de l'Algérie.*

CUTTOLI (de). — *Les particularités de l'organisation municipale dans la commune de plein exercice.* Paris-Nancy, 1913, in-8.

LYENEWSKI (de). — *La section de commune indigène en Algérie* (Thèse 1919, Alger).

GÉROLAMI. — *Etude sur l'organisation et la situation financière des communes de l'Algérie*, 1912, Thèse Alger, 316 pages.

MALLARMÉ. — *Les conseil locaux algériens et la représentation des indigènes de l'Algérie.* (Thèse Alger, 1901).

Tableau des Communes Mixtes de l'Algérie

N o m de la Commune	Superficie en hectares (3)	Population Indigène (2)	Population Européenne (2)	Nombre de Centres de Colonisation	Nombre de douars ou fractions de douars pourvus d'une Djemaa	C O M P O S I T I O N de la Commission Municipale (1)			
						CAIDS	Présidents de Djemaa	Adjoints français	Conseillers français
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ALGÉRIE DU NORD									
DÉPARTEMENT D'ALGER									
ARRONDISSEMENT D'ALGER									
Aïn-Bessem	103.606	34.005	411	3	12	8	12	3	3
Aumale . . .	177.822	41.089	170	1	16	10	16	»	2
Bon-Saada . .	863.580	39.229	725	1	15	13	15	»	1
Cherchel . . .	81.445	25.855	709	4	8	5	8	4	5
Maillot	102.716	28.752	457	3	9	5	9	1	4
Palestro	63.854	49.008	294	4	11	6	11	3	6
Sidi-Aïssa . .	294.740	25.263	218	1	7	6	7	»	2
Tablat	127.812	42.707	243	1	11	10	11	»	2
ARRONDISSEMENT DE MÉDÉA									
Aïn-Boucif . .	446.736	25.543	236	1	7	6	7	»	2
Benrouaghia .	149.539	39.769	1.034	7	16	10	16	7	11
Boghari	316.571	30.173	429	2	11	10	11	2	3
Chellala	519.524	16.618	342	1	8	6	8	»	3

ARRONDISSEMENT DE MILIANA

Les Brazz...	168.057	48.443	908	5	19	12	19	4	9
Djendel....	97.884	27.147	988	3	8	5	8	2	10
Sersou.....	111.807	15.540	976	4	5	3	5	3	6
Teniet-el-Hâad.....	209.322	24.563	734	5	11	9	11	5	6

ARRONDISSEMENT D'ORLÉANSVILLE

Chelif.....	317.449	90.946	928	6	26	18	26	5	10
Ténès.....	165.967	50.728	1.231	10	14	10	14	6	8

ARRONDISSEMENT DE TIZI-OUZOU

Azeffoun...	43.808	30.288	311	1	9	5	9	»	4
Djudjura...	33.238	72.426	236	1	11	10	11	»	2
Dra-el-Mizan	46.655	54.768	274	2	12	8	12	3	5
Fort-National.....	33.790	67.120	419	»	10	9	10	»	2
Haut-Sébaou	56.193	48.982	671	3	8	6	8	2	8
Mizrana....	38.566	35.239	137	1	7	5	7	»	2

(1) D'après les arrêtés du 6 avril 1925 et arrêtés qui les ont modifiés.

(2) D'après le recensement de 1926.

(3) D'après les renseignements statistiques fournis à l'occasion du recensement de 1926.

(4) Nommés par l'Administration.

Nom de la Commune	Superficie en hectares	Population Indigène	Population Européenne	Nombre de Centres de Colonisation	Nombre de douars ou fractions de douars d'une Djemaa	COMPOSITION de la Commission Municipale			
						CAIDS	Présidents de Djemaa	Adoints français	Conseillers français
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
DÉPARTEMENT D'ORAN									
ARRONDISSEMENT D'ORAN									
Aïn-Témouchent	86.260	49.205	2.617	3	6	4	6	3	4
Saint-Lucien	87.336	27.267	1.031	2	11	9	11	1	8
ARRONDISSEMENT DE MASCARA									
Cacheron...	492.403	36.023	1.539	4	11	9	11	4	6
Frenda.....	273.476	25.490	837	2	14	7	14	2	9
Mascara.....	493.845	52.899	2.640	7	20	15	20	7	13
Saïda.....	711.730	42.811	3.130	5	18	14	18	5	14
ARRONDISSEMENT DE MOSTAGANEM									
Aflou.....	771.000	25.637	329	1	11	10	11	3	3
Ammi-Moussa..	176.949	50.611	514	3	22	13	22	2	5
Cassaigne...	90.253	31.060	1.356	4	10	8	10	3	10
Djebel-Nador..	1.473.853	35.621	2.098	3	13	14	13	2	9
La Mina.....	156.778	47.425	853	5	27	16	27	3	6
Renault.....	73.794	30.271	544	3	11	5	11	2	6
Tiaret.....	175.956	33.426	1.767	6	14	11	14	5	10
Zemmora....	170.527	42.503	1.826	5	24	15	24	4	12

ARRONDISSEMENT DE SIDI-BEL-ABBÈS

La Mekerra	102.577	20.895	1.068	2	10	7	10	2	4
Telagh.....	667.587	24.568	3.279	8	9	7	9	8	13

ARRONDISSEMENT DE TLEMCEM

Marnia.....	165.986	38.394	2.380	2	12	9	12	2	6
Nedroma...	70.138	41.095	865	1	8	6	8	»	5
Remchi....	139.848	41.876	2.059	2	16	10	16	1	9
Sebdou.....	373.633	33.146	1.669	5	10	10	10	5	9

DÉPARTEMENT DE CONSTANTINE

ARRONDISSEMENT DE BATNA

Aïn-el-Ksar.	172.231	27.815	547	4	17	11	17	3	5
Aïn-Touta..	283.853	35.255	383	4	14	13	14	2	5
Aurès.....	415.084	52.229	157	2	15	15	15	1	1
Barika.....	451.949	50.567	187	2	13	12	13	1	3
Belozma....	183.697	43.873	522	2	14	11	14	1	6
Khenchela..	944.829	73.887	300	1	17	16	17	1	3

ARRONDISSEMENT DE BONE

Edough....	223.644	37.595	660	3	15	13	15	3	4
La Calle ...	162.317	29.603	1.057	8	14	13	14	8	12

N o m de la Commune	Superficie en hectares	Population Indigène	Population Européenne	Nombre de Colonisation	Nombre de douars ou fractions de douars pourvus d'une Djemaa	COMPOSITION de la Commission Municipale			
						CAIDS	Présidents de Djemaa	Adjointes français	Conseillers français
1	2	3	4	5	6				

DÉPARTEMENT DE CONSTANTINE (Suite)									
ARRONDISSEMENT DE BOUGIE									
Akhou.....	84.025	74.363	332	1	14	10	14	1	2
Djidielli....	70.639	34.424	190	»	8	6	8	»	2
Guergour...	104.096	79.755	375	1	14	13	14	»	(1)
Oued Marsa	74.428	44.280	425	2	15	12	15	1	3
La Soummam.	117.547	105.631	688	3	19	13	19	2	4
Taher.....	52.824	40.392	323	1	13	8	13	»	4
ARRONDISSEMENT DE CONSTANTINE									
Ain-Milfa...	238.231	50.980	1.057	6	20	15	20	5	12
Chateaudun du Rhumel	138.916	27.725	444	3	10	8	10	3	2
El-Milia....	102.446	60.968	666	2	22	11	22	1	3
Fedj-M'Zala.	137.898	66.501	378	5	15	11	15	4	6
La Meskiana	189.204	27.447	403	1	10	7	10	»	2
Morsott.....	265.203	52.790	2.588	5	6	4	6	5	3
Oum-el-Boua- ghi.....	239.478	30.287	287	4	12	9	12	1	6
Sedrata.....	158.692	27.813	561	2	11	18	11	»	6
Tebessa....	1.118.447	52.963	28	»	14	12	14	«	(1)

ARRONDISSEMENT DE GUELMA

Oued-Cherf.	70.103	40.792	225	2	10	8	10	2	2
La Séfia...	141.799	43.379	730	3	11	7	11	2	7
Soukahras..	192.745	48.299	640	2	12	12	12	2	4

ARRONDISSEMENT DE PHILIPPEVILLE

Collo	163.859	59.033	656	2	21	16	21	2	2
Jemmapes..	124.906	30.165	579	4	20	11	20	4	4

ARRONDISSEMENT DE SÉTIF

Les Bibans.	169.195	56.799	317	3	21	10	21	2	5
Les Fulma.	184.658	47.610	440	3	16	11	16	3	2
Maadid.....	195.850	43.983	845	9	11	8	11	9	9
M'Sila.....	362.421	42.146	471	1	25	14	25	»	4
Richa.....	193.882	50.715	646	3	20	12	20	3	6
Takitount..	95.939	43.215	720	4	14	9	14	3	9

TERRITOIRES DU SUD

Aïn-Sefra...	798.240	12.981	829	2	8	11		2	6
Gerville...	5.000.000	52.785	775	1	18	20		1	7
Mecheria...	2.094.503	28.538	378	1	14	14		(3)	3
Colomb.....	27.360.000	35.551	590	2	4	(2) 4		2	2
Djelfa.....	2.761.473	53.122	786	1	18	(4) 21		1	8
Laghounat...	1.777.062	26.244	545	1	13	(4) 16		1	7
Tougourt..	2.778.800	57.175	285	1	10	10		1	3

NOTA. — Dans les Territoires du Sud, les Commissions Municipales comprennent en outre : l'Officier, 1^{er} Adjoint au chef d'Annexe, les Chefs de poste, le Chef du bureau du Cercle, s'il en existe.

- (1) Nommés par l'Administration.
- (2) Ces membres sont désignés par le Commandant militaire
- (3) Colomb et Kenadza.
- (4) Dont 2 membres nommés par le Commandant militaire.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	9
Chapitre I. — HISTORIQUE DE LA COMMUNE MIXTE.....	17
1°. — PÉRIODE 1868-1870.....	24
2°. — PÉRIODE 1870-1875.....	29
3°. — PÉRIODE 1875 A NOS JOURS.....	38
Chapitre II. — CONSTITUTION ET REGIME DE LA COMMUNE MIXTE.....	42
Section I. — CONSTITUTION DE LA COMMUNE MIXTE.....	43
Section II. — RÉGIME ADMINISTRATIF DE LA COMMUNE MIXTE.....	48
Section III. — LA COMMUNE MIXTE, PERSONNE CIVILE.....	52
I. — <i>Domaine</i>	52
II. — <i>Action en justice</i>	55
III. — <i>Responsabilité de la commune mixte</i>	62
IV. — <i>Syndicats de communes mixtes</i>	66
Chapitre III. — L'ADMINISTRATEUR ET SON PERSONNEL.....	70
• Section I. — CRÉATION ET ORGANISATION DU CORPS DES ADMINISTRATEURS.....	71
I. — <i>Les Administrateurs civils</i> ...	71
II. — <i>Les Administrateurs militaires</i>	74

Section II. — ATTRIBUTIONS ET RÔLE DES ADMINISTRATEURS.....	76
I. — <i>L'Administrateur est un maire</i>	77
(a). — représentant du pouvoir central.....	78
(b). — chef de l'association communale.....	86
(c). — le maire dans les communes mixtes des Territoires du Sud.....	87
II. — <i>Pouvoirs disciplinaires de l'Administrateur</i>	89
III. — <i>Rôle social de l'Administrateur</i>	98
Section III. — LES COLLABORATEURS DE L'ADMINISTRATEUR.....	108
I. — <i>L'Administrateur adjoint</i>	108
II. — <i>Le personnel des bureaux</i> ...	110
Chapitre IV. — LA SECTION FRANÇAISE.....	116
Section I. — CONSTITUTION DE LA SECTION FRANÇAISE.....	117
Section II. — ADMINISTRATION DE LA SECTION FRANÇAISE: L'ADJOINT FRANÇAIS..	121
Section III. — ERECTION DU CENTRE DE COLONISATION EN COMMUNE DE PLEIN EXERCICE.....	128
Chapitre V. — LA SECTION INDIGÈNE...	137
Section I. — NATURE JURIDIQUE DU DOUAR-COMMUNE.....	140
Section II. — PATRIMOINE DU DOUAR-COMMUNE.....	146

Section III. — LA DJEMAA.....	154
I. — <i>Composition et fonctionnement de la djemâa</i>	158
II. — <i>Attributions des djemâas</i> ...	161
Section IV. — LE CAÏD.....	164
I. — <i>Le caïd dans les Territoires du Sud</i>	165
II. — <i>Le caïd dans les communes mixtes de l'Algérie du Nord</i>	169
Chapitre VI. — LA COMMISSION MUNICIPALE.....	182
Section I. — COMPOSITION DE LA COMMISSION MUNICIPALE.....	182
I. — <i>Les membres français</i>	186
II. — <i>Les membres indigènes</i>	191
Section II. — FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION MUNICIPALE.....	194
Section III. — ATTRIBUTIONS DE LA COMMISSION MUNICIPALE.....	198
Chapitre VII. — LE BUDGET ET LA COMPTABILITE DE LA COMMUNE MIXTE..	211
Section I. — LE BUDGET.....	212
Section II. — RECETTES.....	218
I. — <i>Recettes ordinaires</i>	218
II. — <i>Recettes extraordinaires</i>	235
Section III. — DÉPENSES.....	241
Section IV. — COMPTABILITÉ.....	246

Chapitre VIII. — L'ASSISTANCE SOCIALE DANS LA COMMUNE MIXTE.....	253
Section I. — LES ÉCOLES INDIGÈNES.....	256
Section II. — L'ASSISTANCE MÉDICALE....	257
Section III. — L'ASSISTANCE CONTRE LA MISÈRE.....	262
Section IV. — L'ÉDUCATION AGRICOLE ET INDUSTRIELLE.....	269
CONCLUSION.....	276
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE.....	295
TABLEAU DES COMMUNES MIXTES.....	300



